Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

de 12 de septiembre de 2017 *

«Ayudas de Estado — Ayudas regionales a la inversión — Ayuda de Alemania en favor de un gran proyecto de inversión de BMW en Leipzig relativo a la producción de dos modelos de vehículos eléctricos (i3 y i8) — Decisión por la que se declara la ayuda parcialmente compatible y parcialmente incompatible con el mercado interior — Artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c) — Artículo 108 TFUE, apartados 2 y 3 — Efecto incentivador de la ayuda — Necesidad de la ayuda»

En el asunto T-671/14,

Bayerische Motoren Werke AG, con domicilio social en Múnich (Alemania), representada por los Sres. M. Rosenthal, G. Drauz y M. Schütte, abogados,

parte demandante,

apoyada por

Freistaat Sachsen (Alemania), representado por el Sr. T. Lübbig y la Sra. K. Gaßner, abogados,

parte coadyuvante,

contra

Comisión Europea, representada inicialmente por los Sres. F. Erlbacher, T. Maxian Rusche y R. Sauer, y posteriormente por los Sres. T. Maxian Rusche y R. Sauer, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE, por el que se solicita la anulación parcial de la Decisión C(2014) 4531 final de la Comisión, de 9 de julio de 2014, sobre la ayuda oficial SA. 32009 (2011/C) (ex 2010/N), que la República Federal de Alemania se propone conceder a BMW AG para un gran proyecto de inversión en Leipzig,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta),

integrado por el Sr. A. Dittrich, Presidente, y el Sr. J. Schwarcz (Ponente) y la Sra. V. Tomljenović, Jueces;

Secretario: Sra. S. Bukšek Tomac, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de septiembre de 2016;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: alemán.

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 La demandante, Bayerische Motoren Werke AG, es la sociedad matriz del grupo Bayerische Motoren Werke (en lo sucesivo, «BMW»), que tiene como actividad principal la fabricación de vehículos automóviles y de motocicletas de las marcas BMW, MINI y Rolls-Royce.

2 El 30 de noviembre de 2010, la República Federal de Alemania, con arreglo al artículo 6, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 800/2008 de la Comisión, de 6 de agosto de 2008, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado [interior] en aplicación de los artículos [107 TFUE y 108 TFUE] (Reglamento general de exención por categorías) (DO 2008, L 214, p. 3), notificó una ayuda de un importe nominal de 49 millones de euros que tenía la intención de conceder en virtud de la Investitionszulagengesetz 2010 (Ley de ayudas a la inversiones), de 7 de diciembre de 2008, en su versión modificada (BGBl. 2008 I, p. 2350; en lo sucesivo, «IZG»), con vistas a la construcción en Leipzig (Alemania) de un centro de producción para la fabricación del vehículo eléctrico i3 y del vehículo híbrido enchufable i8 de BMW, de conformidad con las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013 (DO 2006, C 54, p. 13; en lo sucesivo, «Directrices»). La notificación indicaba unos costes de inversión de 392 millones de euros (es decir, 368,01 millones de euros excluidos los intereses) y una intensidad de ayuda del 12,5 %. El abono efectivo de la ayuda estaba supeditado a la concesión de una autorización de la Comisión Europea.

3 Tras haber obtenido cierta información adicional, el 13 de julio de 2011, la Comisión decidió incoar el procedimiento de investigación formal en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 2, y recibió, después las observaciones de la República Federal de Alemania a ese respecto. El 13 de diciembre de 2011, se publicó la Decisión titulada «Ayuda estatal — Alemania — Ayuda estatal SA. 32009 (11/C) (ex 10/N) — LIP — Ayuda a BMW Leipzig — Invitación a presentar observaciones en aplicación del artículo 108, apartado 2, del TFUE» en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DO 2011, C 363, p. 20). Mediante escrito de 3 de febrero de 2012, la Comisión informó a la República Federal de Alemania de que no había recibido observaciones de terceros.

4 El 17 de enero de 2012, las autoridades alemanas modificaron la notificación original para incluir una ayuda para un elemento de inversión adicional. El beneficiario de la ayuda decidió incorporar ese elemento de inversión adicional con posterioridad a la decisión de incoación del procedimiento de investigación formal. En este contexto, se solicitaron varias clarificaciones a la República Federal de Alemania, clarificaciones que ésta proporcionó a la Comisión. Mediante escrito de 5 de agosto de 2013, la República Federal de Alemania informó a la Comisión acerca de otras modificaciones del proyecto de ayuda, relativas a la reducción del importe de la ayuda y de su intensidad.

5 El 9 de julio de 2014, la Comisión adoptó la Decisión C(2014) 4531 final, sobre la ayuda oficial SA. 32009 (2011/C) (ex 2010/N) (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), cuyo artículo 1 tiene el siguiente tenor:

«La ayuda estatal por un total de 45 257 273 [euros] que la [República Federal de Alemania] [tiene] intención de conceder a [la demandante] destinada a la inversión en Leipzig, solo es compatible con el mercado interior si se mantiene limitada al importe de 17 millones [de euros] (a precios de 2009); el excedente (28 257 273 [euros]) es incompatible con el mercado interior.

Por este motivo, la ayuda solo podrá concederse hasta el importe de 17 millones [de euros].»

6 Por lo que atañe a la motivación de la Decisión impugnada, es preciso señalar, con carácter preliminar, que, en el considerando 113 de ésta, la Comisión observó que, con la notificación de la medida de ayuda prevista antes de su ejecución, la República Federal de Alemania había cumplido sus obligaciones conforme al artículo 108 TFUE, apartado 3, y la obligación de notificación individual a tenor de lo dispuesto en el artículo 6, apartado 2, del Reglamento n.º 800/2008. A continuación, en los considerandos 114 a 123 de la antedicha Decisión, la Comisión indicó, en particular, que procedía de conformidad con las Directrices y, en concreto, con el apartado 4.3 de éstas, titulado «Ayudas a grandes proyectos de inversión» y con su Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión (DO 2009, C 223, p. 3). En este contexto, tras haber establecido que la nota a pie de página 65 de las Directrices, relativa a la creación de un nuevo mercado de productos, no era aplicable al presente asunto, la Comisión llevó a cabo una evaluación con arreglo al punto 68, incisos i) y ii), de las Directrices, para determinar si los umbrales allí previstos iban a ser superados en cuyo caso debería realizar una evaluación pormenorizada de la ayuda notificada. De este modo, la Comisión tuvo que evaluar, a la luz de la información obtenida de la República Federal de Alemania, si el beneficiario de la ayuda iba a disponer de una cuota de mercado superior al 25 % en el mercado de productos y el mercado geográfico de que se trata. La Comisión señaló que, si dichos mercados no podían delimitarse con claridad, iba a evaluar si el beneficiario poseía la referida cuota de mercado al menos en uno de los mercados plausibles. Asimismo, la Comisión subrayó que en caso de que tuviese que llevarse a cabo esa evaluación pormenorizada, ello no prejuzgaba en modo alguno la valoración de la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior.

7 Por lo que respecta, más concretamente, a la determinación de los mercados de productos de referencia, en primer lugar, la Comisión indicó, en esencia, en los considerandos 124 a 127 de la Decisión impugnada, que tenía «dudas» acerca de si los vehículos eléctricos e híbridos formaban parte del mercado general de los vehículos convencionales. En segundo lugar, en los considerandos 128 a 132 de la Decisión impugnada, la Comisión, para empezar, subrayó la importancia específica del análisis de los mercados en relación con los vehículos i3, modelos puramente eléctricos (Battery Electric Vehicles), en la medida en que la superación, por parte de este modelo, de los umbrales pertinentes en al menos uno de los mercados plausibles bastaría para que debiera llevarse a cabo la evaluación pormenorizada, sin que la Comisión tuviera que preocuparse de determinar el mercado de referencia para los vehículos i8, modelos híbridos enchufables (Plug-in Hybrid Electric Vehicles). Asimismo, la Comisión estimó que no podía concluir con certeza que esos vehículos formasen parte de los segmentos C o D del mercado convencional, conforme a la «clasificación de IHS Global Insight». En tercer lugar, en los considerandos 133 y 134 de la Decisión impugnada, la Comisión formuló también reservas acerca de si el mercado de referencia era el de los vehículos eléctricos en sus segmentos combinados C y D. En efecto, tras haber constatado que los mercados de productos plausibles deberían incluir el nivel más bajo para el que había datos estadísticos disponibles, la Comisión subrayó que debía tener en cuenta la situación específica que podía eventualmente presentarse, a saber, la posición dominante que tendría el beneficiario de una ayuda en uno solo de los segmentos C o D del mercado de vehículos eléctricos.

8 Por lo que atañe al mercado geográfico de referencia, la Comisión afirmó, en esencia, en los considerandos 135 a 140 de la Decisión impugnada que la alegación de la República Federal de Alemania según la cual debía reconocerse el mercado mundial como el mercado de referencia para vehículos eléctricos no ofrecía suficientes detalles sobre los factores previstos en la Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia (DO 1997, C 372, p. 5). En consecuencia, y a la luz de la información que se le había proporcionado, la Comisión llegó a la conclusión de que no podía excluir más allá de toda duda que el Espacio Económico Europeo (EEE) constituyese el mercado geográfico de referencia para los vehículos eléctricos o híbridos.

9 En estas circunstancias, en los considerandos 141 a 154 de la Decisión impugnada, la Comisión llevó a cabo una evaluación de las cuotas de mercado que la demandante, como beneficiaria de la ayuda, iba teóricamente a obtener en determinados mercados potenciales y, por con consiguiente, decidió acerca de la aplicabilidad de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión. Asimismo, debe señalarse, en este contexto, que, en el considerando 156 de la Decisión impugnada, la Comisión observó que, según la sentencia de 10 de julio de 2012, Smurfit Kappa Group/Comisión (T-304/08, EU:T:2012:351), estaba obligada a realizar una evaluación pormenorizada en todos los casos en los que los efectos positivos de la ayuda regional no superaban claramente los posibles efectos negativos, aun cuando no excedieran los umbrales previstos en el punto 68 de las Directrices. Con anterioridad, en el considerando 155 de la Decisión impugnada, la Comisión concluyó que no se había demostrado que no existiese ninguna «distorsión significativa de las condiciones de competencia» y que una ayuda por un total de 50 millones de euros para un proyecto de inversión de 400 millones de euros poseía un considerable potencial para falsear las condiciones de competencia.

10 A continuación, en el marco de la evaluación pormenorizada de la ayuda notificada, la Comisión subrayó, en el considerando 157 de la Decisión impugnada, que debía examinar detalladamente, basándose en los criterios expuestos en la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión, si la ayuda en cuestión era necesaria para crear un efecto incentivador en favor del proyecto de inversión y si las ventajas de la medida tenían más peso que las distorsiones que originase en las condiciones de competencia y el efecto sobre el intercambio comercial entre los Estados miembros derivado de esas distorsiones.

11 A este respecto, la Comisión observó, en particular, en los considerandos 160 a 173 de la Decisión impugnada, que el efecto incentivador de la ayuda notificada había sido demostrado por la República Federal de Alemania, fundándose en la segunda hipótesis prevista en la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión, a saber, la que contempla circunstancias en las que, sin la ayuda, la inversión en cuestión se habría realizado en otra región de la Unión Europea. La Comisión subrayó, a este respecto, que la República Federal de Alemania había sostenido que la construcción de la fábrica de Múnich (Alemania) era una medida alternativa al emplazamiento de Leipzig. En particular, la Comisión afirmó que de los documentos relevantes que se presentaron al Consejo de Administración de la demandante en diciembre de 2009 se desprendía que «el emplazamiento de Múnich habría generado, sin la ayuda […], 17 000 000 de euros menos en concepto de costes que el emplazamiento de Leipzig». Tras haber subrayado que otro factor importante, también relativo a la selección de la localización de la inversión, consistía en la posibilidad estratégica a largo plazo de ampliar en el futuro la capacidad de producción, pero que ese factor no había sido expresado en términos monetarios, la Comisión puso de relieve otros documentos internos de la empresa que demostraban «que se analizó la disponibilidad de una ayuda estatal por 50 millones de euros antes de adoptar la decisión de la inversión [y] de la localización».

12 Por lo que respecta a la proporcionalidad de la ayuda notificada, la Comisión señaló, en esencia, en los considerandos 174 a 189 de la Decisión impugnada, que, en una situación correspondiente a la segunda hipótesis, conforme al tenor del apartado 33 de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión, «[en relación con] un incentivo a la localización, la ayuda se considerar[ía] […] proporcional si [fuera] igual a la diferencia entre los costes netos de la empresa beneficiaria correspondientes a la inversión en la región asistida y los costes netos correspondientes a la inversión en la región o regiones alternativas».

13 Por lo que atañe al presente asunto, la Comisión estima, en esencia, que el importe de 17 millones de euros, que constituye la diferencia de costes entre los dos emplazamientos (Leipzig y Múnich), calculada sobre la base de los costes de inversión en el producto, los costes de inversión estructurales, los costes de proyecto e iniciales, los costes fijos y los costes de logística y los derechos de aduana para fletes internacionales, debía considerarse el importe de la ayuda constitutivo del mínimo necesario para

modificar la decisión del beneficiario de invertir en el emplazamiento en cuestión. Por tanto, la Comisión estimó que dicho importe era proporcional en lo que se refiere al objetivo de fomento del desarrollo regional que se perseguía con la ayuda. Asimismo, la Comisión constató que, en este sentido, la opción estratégica de ampliar la capacidad de producción en Leipzig, que no se daba en el emplazamiento de Múnich, no había de contemplarse en la evaluación de la proporcionalidad de la ayuda notificada, puesto que esta posibilidad era importante sólo a muy largo plazo y, por consiguiente, sería relevante únicamente una vez terminado el ciclo de vida del proyecto de inversión controvertido.

14 En los considerandos 176 y siguientes de la Decisión impugnada, la Comisión rechazó la alegación de la República Federal de Alemania según la cual la proporcionalidad de una medida no debía apreciarse únicamente basándose en una documentación que reflejase la situación en el momento de la decisión de inversión y emplazamiento, sino también a la luz de costes adicionales efectivos, a saber, en el presente asunto, teniendo en cuenta un importe total de 50 millones de euros, que incluía costes adicionales de 29 millones de euros, que se «originaron antes de finalizar el año 2012». En esencia, la Comisión afirmó, a este respecto, que no podía demostrarse el efecto incentivador y la proporcionalidad de la ayuda con documentación que contenía cifras totalmente diferentes por lo que se refería a las desventajas y costes netos de la inversión en un emplazamiento dentro de la región asistida. Según la Comisión, en particular, no se podía utilizar documentación que contuviese costes que sólo se hubiesen originado varios años después de haber adoptado la correspondiente decisión de inversión y emplazamiento, y de que, además, se hubiese comenzado a trabajar en el proyecto de inversión.

15 En los considerandos 190 a 198 de la Decisión impugnada, tras haber evaluado los efectos positivos y negativos de la ayuda notificada, la Comisión los ha sopesado, constatando que los efectos positivos de la ayuda por un total de 17 millones de euros compensaban con creces los efectos negativos para el intercambio comercial entre los Estados miembros y los posibles efectos sociales y económicos en el emplazamiento alternativo que estaba localizado en una región menos desfavorecida.

16 Finalmente, en los considerandos 199 a 202 de la Decisión impugnada, la Comisión rechazó la alegación de la República Federal de Alemania, según la cual su facultad de examinar la compatibilidad de la medida de ayuda controvertida con el mercado interior a tenor de su Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión estaba limitada a la parte del importe de la ayuda que superaba el umbral de notificación en virtud del artículo 6, apartado 2, del Reglamento n.º 800/2008.

Procedimiento y pretensiones de las partes

17 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 19 de septiembre de 2014 la demandante interpuso el presente recurso. El 4 de diciembre de 2014, la Comisión presentó el escrito de contestación.

18 En virtud del artículo 24, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de 2 de mayo de 1991, en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de 8 de diciembre de 2014 (DO 2014, C 439, p. 30) se publicó un anuncio relativo al recurso interpuesto en el presente asunto.

19 El 28 de enero de 2015, la demandante presentó en la Secretaría del Tribunal su escrito de réplica y, el 11 de marzo de 2015, la Comisión presentó su escrito de dúplica.

20 El 16 de enero de 2015, la parte coadyuvante, Freistaat Sachsen, presentó una demanda de intervención en apoyo de la demandante. La Comisión y la demandante presentaron sus observaciones los días 4 y 10 de febrero de 2015, respectivamente. Mediante auto del Presidente de la Sala Quinta del Tribunal de 11 de mayo de 2015, se admitió la citada intervención.

21 El 3 de julio de 2015, la parte coadyuvante presentó en la Secretaría del Tribunal el escrito de formalización de la intervención, sobre el cual la demandante y la Comisión formularon sus observaciones el 14 de septiembre de 2015.

22 El 17 de septiembre de 2015, la Secretaría del Tribunal notificó a las partes la conclusión de la fase escrita del procedimiento. El 22 de septiembre de 2015, la Comisión señaló que no solicitaba la celebración de una vista. El 7 de octubre de 2015, la demandante señaló que quería ser oída.

23 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Quinta) decidió iniciar la fase oral.

24 En la vista de 8 de septiembre de 2016 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.

25 La demandante solicita al Tribunal que:

– Anule la Decisión impugnada «en la medida en que en ella se declara la incompatibilidad con el mercado interior del importe excedente de 17 millones de euros (28 257 273 euros) de la ayuda solicitada de 45 257 273 euros».

– Con carácter subsidiario, «anule [la antedicha Decisión] en la medida en que en ella se declara incompatible con el mercado interior la cantidad de 22,5 millones de euros exenta de la obligación de notificación de conformidad con el artículo 6, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 800/2008».

– Condene en costas a la Comisión.

26 La Comisión solicita al Tribunal que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a la demandante.

27 La parte coadyuvante solicita, en esencia, al Tribunal que resuelva de conformidad con las pretensiones de la demandante.

Fundamentos de Derecho

28 La demandante invoca tres motivos. El primer motivo se basa en la infracción del artículo 108 TFUE, apartado 3, el segundo motivo en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), y el tercer motivo, invocado con carácter subsidiario, en la infracción del artículo 108 TFUE, apartado 3, y del Reglamento n.º 800/2008, resultante de la limitación del importe de la ayuda a un importe inferior al importe exento de la obligación de notificación.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 108 TFUE, apartado 3

29 El primer motivo invocado por la demandante se divide en tres partes. La primera parte se basa en que no se llevó a cabo un examen diligente e imparcial en el procedimiento de examen previo. La segunda parte tiene por objeto la supuesta inexistencia de un examen diligente e imparcial en el marco del procedimiento de investigación formal. La tercera parte atañe a la apreciación manifiestamente errónea de la aplicabilidad de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión.

Sobre la primera parte del primer motivo

30 La demandante considera, en esencia, que la Comisión infringió el artículo 108 TFUE, apartado 3, e incumplió su obligación de diligencia y de buena administración, en la medida en que esta última no intentó superar, durante el procedimiento de examen previo, las dificultades existentes con respecto a la definición del mercado de referencia. Según la demandante, si la Comisión hubiese respetado el principio de buena gestión e interpretado correctamente el punto 68, inciso i), de las Directrices, no habría llevado a cabo una evaluación pormenorizada de la ayuda controvertida. La demandante reprocha también a la Comisión que no hubiese entablado un diálogo constructivo con la República Federal de Alemania y con ella.

31 La parte coadyuvante sostiene, en esencia, que la alegación de la Comisión relativa a la carga de la prueba, en la que basa la incoación del procedimiento de investigación formal, no es convincente. Según la parte coadyuvante, no incumbía a la República Federal de Alemania probar la «inexistencia de dificultades serias», es decir, un hecho negativo. Según la parte coadyuvante, la Comisión tampoco podía escudarse en que supuestamente recibió insuficiente información.

32 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante y de la parte coadyuvante.

33 Con carácter preliminar, el Tribunal señala que, en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 3, la Comisión inicia un examen de las ayudas de Estado proyectadas, que tiene por objeto permitirle formarse una primera opinión sobre la compatibilidad parcial o total de las ayudas de que se trate con el mercado interior. Por su parte, el procedimiento de investigación formal contemplado en el artículo 108 TFUE, apartado 2, tiene por objeto proteger los derechos de terceros interesados y debe además permitir a la Comisión informarse del conjunto de datos del asunto antes de adoptar su decisión, en particular, recabando las observaciones de terceros interesados y de los Estados miembros. Si bien para decidir iniciar dicho procedimiento dispone de una potestad reglada, la Comisión disfruta de cierto margen de discrecionalidad en la investigación y el examen de las circunstancias del caso para determinar si éstas suscitan dificultades serias. En concreto, de conformidad con la finalidad del artículo 108 TFUE, apartado 3, y con el deber de buena administración que le incumbe, la Comisión puede iniciar un diálogo con el Estado notificante o con terceros al objeto de superar, en el transcurso del procedimiento de examen previo, las dificultades que en su caso hayan surgido (véase la sentencia de 10 de julio de 2012, Smurfit Kappa Group/Comisión, T-304/08, EU:T:2012:351, apartado 75 y jurisprudencia citada).

34 Conforme a la jurisprudencia, el procedimiento contemplado en el artículo 108 TFUE, apartado 2, tiene carácter necesario siempre que la Comisión encuentre dificultades serias para apreciar si una ayuda es compatible con el mercado interior (véase la sentencia de 10 de julio de 2012, Smurfit Kappa Group/Comisión, T-304/08, EU:T:2012:351, apartado 76 y jurisprudencia citada).

35 Por tanto, corresponde a la Comisión determinar, en función de las circunstancias de hecho y de Derecho propias del asunto, si las dificultades que hayan surgido en el examen de la compatibilidad de la ayuda hacen necesaria la incoación de dicho procedimiento. Esta apreciación debe cumplir tres requisitos (véase la sentencia de 10 de julio de 2012, Smurfit Kappa Group/Comisión, T-304/08, EU:T:2012:351, apartado 77 y jurisprudencia citada).

36 En primer lugar, el artículo 108 TFUE circunscribe a las medidas que no susciten dificultades serias la facultad que tiene la Comisión para pronunciarse sobre la compatibilidad de una ayuda con el mercado interior después del procedimiento de examen previo, por lo que dicho criterio reviste carácter exclusivo. De este modo, la Comisión no puede negarse a incoar el procedimiento de investigación formal invocando otras circunstancias, tales como el interés de terceros, consideraciones de economía procesal o cualquier otro motivo de oportunidad administrativa o política (véase la sentencia de 10 de julio de 2012, Smurfit Kappa Group/Comisión, T-304/08, EU:T:2012:351, apartado 78 y jurisprudencia citada).

37 En segundo lugar, cuando se encuentra con dificultades serias, la Comisión tiene la obligación de incoar el procedimiento de investigación formal y no dispone, a este respecto, de ninguna facultad discrecional (véase la sentencia de 10 de julio de 2012, Smurfit Kappa Group/Comisión, T-304/08, EU:T:2012:351, apartado 79 y jurisprudencia citada).

38 En tercer lugar, el concepto de dificultades serias tiene carácter objetivo. La existencia de tales dificultades debe buscarse tanto en las circunstancias en que se adoptó el acto impugnado como en su contenido, de forma objetiva, relacionando la motivación de la decisión con los elementos de que podía disponer la Comisión cuando se pronunció sobre la compatibilidad de la ayudas controvertidas con el mercado interior. De ello se deduce que el control de legalidad que realiza el Tribunal acerca de la existencia de dificultades serias, excede, por naturaleza, la búsqueda del error manifiesto de apreciación (véase la sentencia de 10 de julio de 2012, Smurfit Kappa Group/Comisión, T-304/08, EU:T:2012:351, apartado 80 y jurisprudencia citada).

39 Se desprende también de la jurisprudencia que el carácter insuficiente o incompleto del examen realizado por la Comisión durante el procedimiento de examen previo constituye un indicio de la existencia de dificultades serias (véase la sentencia de 10 de julio de 2012, Smurfit Kappa Group/Comisión, T-304/08, EU:T:2012:351, apartado 81 y jurisprudencia citada).

40 Asimismo, debe recordarse que el examen de la existencia de dificultades serias está destinado a averiguar si, en el momento en que adoptó la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal, la Comisión disponía de información suficientemente completa para apreciar la compatibilidad de la medida controvertida con el mercado interior (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de marzo de 2010, Bundesverband deutscher Banken/Comisión, T-36/06, EU:T:2010:61, apartado 129). La Comisión únicamente puede limitarse a la fase previa del artículo 108 TFUE, apartado 3, para adoptar una decisión favorable a una medida estatal si, después de un primer examen, le es posible llegar a la convicción de que esa medida o bien no constituye una ayuda en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, o bien, si se la califica de ayuda, es compatible con el mercado interior (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de marzo de 2010, Bundesverband deutscher Banken/Comisión, T-36/06, EU:T:2010:61, apartado 125 y jurisprudencia citada).

41 Además, cuando aprecia la compatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado interior en virtud de la excepción establecida por el artículo 107 TFUE, apartado 3, la Comisión debe tener en cuenta el interés de la Unión y no puede prescindir de la evaluación de la incidencia de dichas medidas en el mercado o mercados pertinentes del conjunto del EEE. En tal supuesto, la Comisión tiene la obligación no sólo de comprobar que estas medidas puedan contribuir efectivamente al desarrollo económico de las regiones de que se trata, sino también de evaluar el impacto de tales ayudas en los intercambios comerciales entre los Estados miembros y, en particular, de apreciar las repercusiones sectoriales que pueden provocar en el conjunto de la Unión (véase la sentencia de 10 de julio de 2012, Smurfit Kappa Group/Comisión, T-304/08, EU:T:2012:351, apartado 82 y jurisprudencia citada).

42 La Comisión goza de una amplia facultad de apreciación para aplicar el artículo 107 TFUE, apartado 3, cuyo ejercicio supone evaluaciones complejas de orden económico y social que deben efectuarse en el contexto de la Unión. En este marco, el control judicial que se aplica al ejercicio de dicha facultad de apreciación se limita a comprobar el cumplimiento de las normas de procedimiento y de motivación, así como a verificar la exactitud material de los hechos alegados y la inexistencia de error de Derecho, de error manifiesto al apreciar los hechos o de desviación de poder (veánse las sentencias de 10 de julio de 2012, Smurfit Kappa Group/Comisión, T-304/08, EU:T:2012:351, apartado 83 y jurisprudencia citada, y de 2 de marzo de 2012, Países Bajos/Comisión, T-29/10 y T-33/10, EU:T:2012:98, apartados 102 y siguientes).

43 No obstante, al adoptar reglas de conducta y anunciar mediante su publicación que las aplicará en lo sucesivo a los casos contemplados en ellas, la Comisión se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de tales reglas, so pena de verse sancionada, en su caso, por

violación de los principios generales del Derecho, tales como la igualdad de trato o la protección de la confianza legítima, a menos que dé razones que justifiquen, de acuerdo con los mismos principios, por qué sus actos se separan de sus propias reglas (véase la sentencia de 10 de julio de 2012, Smurfit Kappa Group/Comisión, T-304/08, EU:T:2012:351, apartado 84 y jurisprudencia citada).

44 A este respecto, procede recordar que el punto 68 de las Directrices establece, en particular, un umbral de cuotas de mercado (25 %) que, de ser superado, obliga a la Comisión a incoar el procedimiento de investigación formal contemplado en el artículo 108 TFUE, apartado 2, incluso cuando la propia Comisión opine *a priori* que la ayuda controvertida es compatible con el mercado interior. Sin embargo, de dicha regla no se desprende que la incoación del procedimiento de investigación formal quede excluida cuando no se superen tales umbrales y que, en ese caso, la Comisión tenga la obligación de considerar la ayuda directamente compatible con el mercado interior (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de julio de 2012, Smurfit Kappa Group/Comisión, T-304/08, EU:T:2012:351, apartados 85, 86 y 88). En efecto, es cierto que la Comisión tiene siempre, en ese último supuesto, la facultad de no incoar el procedimiento de investigación formal, pero también lo es que no puede justificar dicha decisión alegando que el punto 68 de las Directrices le impide incoar tal procedimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de julio de 2012, Smurfit Kappa Group/Comisión, T-304/08, EU:T:2012:351, apartado 88).

45 En el presente asunto, debe señalarse que la Comisión consideró que era necesario incoar el procedimiento de investigación formal. A este respecto, en particular, afirmó que no podía excluir que el umbral establecido en el punto 68, inciso i), de las Directrices se superase en, al menos, algunos de los mercados de productos de referencia.

46 Es preciso observar que, al decidir incoar el procedimiento de investigación formal, la Comisión no infringió el artículo 108 TFUE, apartado 3, ni incumplió su obligación de diligencia o de buena administración.

47 En efecto, por una parte, como se desprende del apartado 44 anterior, cuando se encuentra con dificultades serias la Comisión puede incoar el procedimiento de investigación formal, con independencia de que se supere o no el umbral de cuotas de mercado del 25 % establecido en el punto 68, inciso i), de las Directrices.

48 Por otra parte, procede recordar que, al adoptar el punto 68, inciso i), de las Directrices, la Comisión quedaba obligada a incoar el procedimiento de investigación formal cuando se superara el umbral de cuotas de mercado del 25 % (véase el apartado 44 anterior). Pues bien, la Comisión no incurrió en ningún error al señalar que, en la fase de procedimiento de examen previo, no podía excluir que dicho umbral se hubiese superado.

49 En efecto, contrariamente a lo que alega la demandante, no puede considerarse que la Comisión no haya en modo alguno intentado, durante el procedimiento de examen previo, superar las dificultades a las que se vio confrontada. A este respecto, debe observarse que, tras la notificación de la República Federal de Alemania, que indicaba que el mercado de productos de referencia era el mercado de vehículos eléctricos o, con carácter subsidiario, todos los vehículos convencionales y, dentro de ese marco, eventualmente, los segmentos C y D conforme a la «clasificación de IHS Global Insight», al mismo tiempo que subrayaba la problemática que planteaba esa segmentación por lo que concernía al sector de los vehículos eléctricos, cuando, por lo que se refiere a la definición del mercado geográfico de referencia, era el mercado mundial el que debía tomarse en consideración, la Comisión solicitó información adicional mediante escrito de 31 de enero de 2011, al que la República Federal de Alemania dio respuesta el 1 de marzo de 2011.

50 Más concretamente, del escrito de la Comisión de 31 de enero de 2011 se desprende que la información adicional solicitada atañía, en particular, a las razones por las que se proponía como mercado de referencia el mercado de los vehículos eléctricos, en vez de un mercado definido de

manera más estricta o diferentemente, así como a las razones por las que la República Federal de Alemania estimaba que iba a crearse un mercado integrado mundial de vehículos eléctricos, que traería consigo flujos comerciales generalizados. Asimismo, la Comisión quería obtener ciertos estudios independientes adicionales y análisis relativos a la segmentación previsible del mercado en cuestión. Todas las solicitudes de información anteriormente mencionadas deben enmarcarse dentro del contexto que se desprende de los puntos 14 y 15 del escrito referido, del que puede deducirse que la Comisión estimaba que era difícil elaborar un análisis prospectivo del sector de que se trataba. En estas circunstancias, la Comisión consideró que no podía excluirse que la demandante pudiese conseguir, en particular, en los segmentos combinados C y D del mercado de vehículos eléctricos en el EEE, una cuota de mercado superior al 25 %. Por ello, estimó necesario solicitar información detallada sobre los diferentes segmentos eventualmente pertinentes.

51 Tras la respuesta de la República Federal de Alemania, fechada el 1 de marzo de 2011, en la que, en particular, se ponían de manifiesto las dificultades relativas a la delimitación de los mercados de referencia, la Comisión solicitó, mediante escrito de 20 de abril de 2011, información adicional, en particular, en relación con la clasificación de los modelos i3 e i8, así como información detallada sobre el mercado geográfico de referencia. La Comisión recibió la respuesta el 25 de mayo de 2011.

52 Contrariamente a lo que sostiene la demandante, la Comisión no se limitó a criticar la insuficiencia de determinada información obtenida de la República Federal de Alemania, relativa al mercado de productos y al mercado geográfico de referencia. En efecto, de los diferentes escritos antes mencionados, interpretados conjuntamente con la decisión de incoación del procedimiento de investigación formal, se desprende que la Comisión apreció, en su contexto, la información ya obtenida y que concluyó que le resultaba imposible adoptar una posición definitiva, en particular, acerca de la delimitación de los mercados de referencia, sin incoar el procedimiento de investigación formal, con el objetivo de interrogar a terceros acerca de los aspectos con respecto a los cuales seguía encontrando dificultades serias. Por lo que atañe al mercado geográfico, en el que se centraban especialmente las alegaciones de la demandante, la Comisión consideró, en particular, que los datos que había obtenido no permitían demostrar, de modo suficiente con arreglo a Derecho, la existencia actual de un mercado mundial para los productos en cuestión. La Comisión solicitó aún más datos mediante escrito de 17 de febrero de 2012.

53 Asimismo, debe señalarse que la Comisión puso acertadamente de relieve las dificultades y las incertidumbres con las que se encontró, en la medida en que la propia República Federal de Alemania subrayaba, en su escrito de 1 de marzo de 2011, las dificultades relativas a la delimitación de los mercados de referencia. En primer lugar, la República Federal de Alemania afirmó que el mercado de vehículos eléctricos o de vehículos eléctricos ligeros aún no era definible y que el mercado de vehículos híbridos «tenía tendencia a abrirse únicamente a nivel de los segmentos superiores», es decir, de los segmentos E y F. Por tanto, el mercado de referencia sería el mercado mundial de vehículos convencionales en su conjunto, sin ninguna subsegmentación. En segundo lugar, en respuesta a cuestiones concretas de la Comisión relativas a los segmentos a los que los vehículos eléctricos podrían pertenecer, la República Federal de Alemania había indicado que, debido a su longitud, los vehículos i3 estarían comprendidos dentro de los segmentos B y C, pero que, en razón de su precio, estaría más justificada su clasificación en el segmento D. En tercer lugar, según la República Federal de Alemania, por lo que atañía a los vehículos eléctricos producidos por competidores de la demandante, era todavía difícil clasificarlos, debido a la falta de información detallada, pero, a su entender, podrían estar comprendidos, en particular, en los segmentos A, B o C. Asimismo, a juicio de la República Federal de Alemania, dado que los vehículos eléctricos han comenzado a producirse en serie tan sólo recientemente, nuevas capacidades de producción tendrían como consecuencia automática que el empresario en posición pionera ganase, desde el punto de vista estadístico, importantes cuotas de mercado. No obstante, la República Federal de Alemania alegaba también, a este respecto, que no debería tenerse en cuenta esa circunstancia en el contexto del

análisis, de conformidad con el punto 68 de las Directrices, en la medida en que éstas tenían más bien como objetivo excluir situaciones de sobrecapacidad o de presencia de empresas dominantes en el mercado.

54 Esos elementos, considerados en su conjunto, hicieron que la Comisión solicitase la información adicional a la que se hace referencia en los apartados 49 a 51 anteriores. En estas circunstancias, debe rechazarse la alegación de la demandante según la cual la Comisión no inició realmente un verdadero diálogo con la República Federal de Alemania. Por otra parte, en la medida en que las alegaciones de la demandante tienen también por objeto la inexistencia de un diálogo de la Comisión con ella, basta observar que, conforme a la sentencia de 8 de julio de 2004, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisión (T-198/01, EU:T:2004:222), apartados 191 a 193, que ha de aplicarse al presente asunto por analogía en lo que respecta al procedimiento de examen previo, la Comisión no tenía esa obligación.

55 Por tanto, procede desestimar por infundada la primera parte del primer motivo, sin que sea necesario, en cualquier caso, pronunciarse sobre la fundamentación de otras alegaciones de las partes, como la de la parte coadyuvante relativa a la imposibilidad de que la demandante pruebe un supuesto hecho negativo, y sin que sea necesario pronunciarse acerca de si un eventual error que afecte a la decisión de incoación del procedimiento de investigación formal podría poner en entredicho la legalidad de la Decisión impugnada.

Sobre la segunda parte del primer motivo

56 La demandante alega, en esencia, que las incertidumbres ligadas a la definición del mercado en el marco del análisis previsto en el punto 68, inciso i), de las Directrices, que se desprenden, en particular, de la Decisión impugnada, deberían haber sido resueltas, a más tardar, en el marco del procedimiento de investigación formal. A juicio de la demandante, dado que dichas incertidumbres derivaban directamente del enfoque adoptado por la Comisión, esta última no podía invocar el hecho de que ni los participantes ni los terceros supuestamente no habían aportado la información pertinente en respuesta a la publicación de la decisión de incoación del procedimiento de investigación formal. En opinión de la demandante, en las circunstancias del presente asunto, la Comisión debía haber recurrido a otros medios para poder estar completamente informada sobre el conjunto de los datos del asunto, por ejemplo, haciendo intervenir a un experto independiente o llevando a cabo una investigación de mercado. El enfoque de la Comisión dio lugar, según la demandante, a una desigualdad de trato injustificada.

57 La parte coadyuvante cuestiona el método utilizado por la Comisión para determinar cuál era el mercado de referencia. En primer lugar, sostiene que dicho método dio lugar a dificultades jurídicas y puede calificarse como arbitrario. En segundo lugar, la parte coadyuvante aduce que la definición del mercado pone en riesgo el reparto de competencias entre la Comisión y los Estados miembros. En tercer lugar, a su entender, hay una aparente falta de justificación o de fundamento fáctico en la definición del mercado. Finalmente, según la parte coadyuvante, la definición del mercado vulnera el principio general de igualdad de trato.

58 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante y de la parte coadyuvante.

59 Con carácter preliminar, el Tribunal señala, al igual que hace la Comisión, que debe considerarse que la presente imputación de la demandante, debido a su contenido, tiene por objeto una supuesta infracción del artículo 108 TFUE, apartado 2, y no del artículo 108 TFUE, apartado 3. En efecto, dicha imputación se refiere a un supuesto incumplimiento de las obligaciones de examen en el marco del procedimiento de investigación formal.

60 A continuación, el Tribunal señala que la principal crítica de la demandante atañe, en esencia, a la manera como la Comisión evaluó los elementos que le permitían apreciar cuál era el mercado de referencia y la cuota de la demandante en dicho mercado. Más concretamente, la demandante sostiene que, debido a la inexistencia de análisis suficientemente pormenorizados acerca de la definición del mercado de referencia, la Comisión incurrió en errores al determinar si, a la hora de examinar la compatibilidad con el mercado interior de la ayuda notificada, debía aplicarse la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión o únicamente las Directrices.

61 A este respecto, el Tribunal señala que el punto 68 de las Directrices tiene el siguiente tenor:

«68. Cuando el importe total de ayudas de toda procedencia supere el 75 % del importe máximo de ayuda que pueda recibir una inversión con un gasto subvencionable de 100 millones de euros, aplicándose el límite estándar de ayuda vigente para las grandes empresas en el mapa de ayudas regionales vigente en la fecha prevista de concesión de la ayuda, y cuando:

i) el beneficiario de la ayuda posea una cuota de ventas totales del producto de que se trata, en el mercado o mercados de que se trata, superior al 25 % antes de la inversión o superior al 25 % después de la inversión,

[…]

la Comisión únicamente autorizará la inversión regional previa comprobación detallada, una vez incoado el procedimiento contemplado en el [artículo 108 TFUE, apartado 2], de que la ayuda sea necesaria a fin de producir un efecto de incentivación de la inversión y de que los beneficios que reporte la medida de ayuda compensen con creces el falseamiento de la competencia y del comercio entre los Estados miembros a que pueda dar lugar.»

62 En la nota a pie de página 63 del punto 68 de las Directrices se precisa que la Comisión tenía la intención de elaborar con anterioridad a la entrada en vigor de las Directrices, esto es, del 1 de enero de 2007, nuevas orientaciones sobre los criterios que tomaría en consideración a efectos de apreciar que la ayuda fuera necesaria a fin de producir un efecto de incentivación de la inversión y que los beneficios que reportara la medida de ayuda compensaran con creces el falseamiento de la competencia y del comercio entre los Estados miembros a que pudiera dar lugar.

63 Tal como sostiene la Comisión, para apreciar la compatibilidad con el artículo 107 TFUE, apartado 3, de las ayudas para grandes proyectos de inversión que superen los umbrales establecidos en los puntos 68 a 70 de las Directrices, debe aplicarse la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión, debido a los riesgos específicos de falseamiento de la competencia y del comercio ligados a dichas ayudas.

64 Más concretamente, debe señalarse que, como se desprende de los apartados 6 y 7 de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión, los puntos 68 a 70 de las Directrices deben interpretarse teniendo en cuenta que algunas ayudas regionales de un importe elevado para grandes proyectos de inversión podrían tener efectos significativos en el comercio y dar lugar a falseamientos sustantivos de la competencia. Por ese motivo la Comisión tenía anteriormente por política, en principio, no autorizar la ayuda a grandes proyectos de inversión que superase determinados umbrales, y, ya en la fecha pertinente por lo que respecta al presente litigio, sigue la regla de evaluar dichas ayudas de manera detallada.

65 Sin embargo, aunque el punto 68 de las Directrices impone a la Comisión que lleve a cabo una comprobación detallada para determinar si la ayuda en cuestión es necesaria para producir un efecto de incentivación a la inversión y si los beneficios que reporta la medida de ayuda compensan con creces el falseamiento de la competencia y del comercio entre los Estados miembros a que pueda dar lugar, esa regla en modo alguno tiene como consecuencia impedirle realizar la antedicha

comprobación cuando no se superen los umbrales en cuestión (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de julio de 2012, Smurfit Kappa Group/Comisión, T-304/08, EU:T:2012:351, apartado 88). En efecto, el mero hecho de que no se superen los umbrales establecidos en las Directrices no tiene automáticamente como consecuencia que la ayuda sea compatible con el mercado interior. Al contrario, aun en el supuesto de que dichos umbrales no se superen y de que se cumplan los demás requisitos establecidos en las Directrices regionales, la Comisión puede comprobar si las ventajas en términos de desarrollo regional compensan con creces los inconvenientes causados por el proyecto en términos de falseamiento de la competencia (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de julio de 2012, Smurfit Kappa Group/Comisión, T-304/08, EU:T:2012:351, apartados 90 a 97), lo cual implica, en particular, el control del carácter necesario de la ayuda de que se trate.

66 Habida cuenta de estas consideraciones, debe confirmarse la conclusión de la Comisión que figura en el considerando 156 de la Decisión impugnada, según la cual podía realizar una apreciación detallada de la ayuda en cuestión, con independencia de que se superasen o no los umbrales establecidos en el punto 68 de las Directrices. En particular, nada se oponía a que, en el marco de ese control, la Comisión aplicase los criterios mencionados en la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión, a la hora de examinar el carácter necesario de la ayuda en cuestión.

67 En este contexto, procede también rechazar la alegación de la demandante basada en una vulneración del principio de igualdad de trato. A este respecto, basta recordar que, contrariamente a lo que da a entender la demandante, incluso por lo que respecta a las ayudas a empresas que tienen una cuota de mercado inferior al 25 %, la Comisión lleva a cabo un examen a la luz de las exigencias previstas en el artículo 107 TFUE, apartado 3, que, en su caso, implica un examen del carácter necesario de la ayuda en cuestión.

68 Por tanto, debe desestimarse la segunda parte del presente motivo, sin que sea necesario pronunciarse sobre las alegaciones dirigidas a demostrar que, en el caso de autos, la Comisión no podía considerar que se hubiese superado el umbral establecido en el punto 68, inciso i), de las Directrices y que la motivación de la Decisión impugnada era insuficiente a ese respecto.

Sobre la tercera parte del primer motivo

69 Esta parte del motivo se subdivide en cuatro imputaciones, basadas, la primera, en un error manifiesto resultante de la ausencia de definición del mercado de referencia, la segunda, en un error manifiesto de apreciación cometido al definir el mercado de productos de referencia para determinar las cuotas de mercado, la tercera, en un error manifiesto de apreciación cometido al definir el mercado geográfico de referencia para determinar las cuotas de mercado y, finalmente, la cuarta, en la determinación manifiestamente errónea de las cuotas de mercado.

70 De manera transversal, por lo que atañe a todas esas imputaciones, la demandante sostiene que el incumplimiento de la obligación de examen diligente e imparcial dio lugar a un error manifiesto de apreciación, dado que la Comisión consideró que estaba justificado pasar «a la fase siguiente del procedimiento de investigación formal» y aplicar, en ese contexto, la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión.

71 A este respecto, en primer lugar, procede recordar que la conclusión de la Comisión que figura en el considerando 156 de la Decisión impugnada, según la cual podía realizar una apreciación detallada de la ayuda en cuestión, con independencia de que se superasen o no los umbrales establecidos en el punto 68 de las Directrices regionales, debe confirmarse.

72 En segundo lugar, debe señalarse que esa conclusión justifica por sí sola la decisión de la Comisión de llevar a cabo un examen detallado de la compatibilidad de la ayuda en cuestión con el mercado interior y, en particular, del carácter necesario de ésta.

73 Por tanto, procede desestimar por inoperantes todas las alegaciones que la demandante formula en el marco de la tercera parte del primer motivo y que tienen por objeto demostrar que la Comisión no debería haber declarado que se había superado el umbral de cuotas de mercado del 25 % establecido en el punto 68 de las Directrices y, en consecuencia, el referido motivo en su totalidad.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c)

74 El segundo motivo invocado por la demandante se divide en cuatro partes. Las tres primeras partes atañen a la apreciación manifiestamente errónea del efecto incentivador de la ayuda, de la oportunidad de la ayuda y de los efectos de la ayuda, respectivamente. Finalmente, la cuarta parte se refiere a la supuesta constatación manifiestamente errónea de los hechos por lo que respecta a los costes adicionales efectivos.

75 Con carácter preliminar, la demandante indica que ni el Reglamento n.º 800/2008 ni las Directrices cuantifican el efecto incentivador. En particular, a su entender, no es necesario probar los inconvenientes del lugar de implantación, que podrían compensarse por medio de una «medida incentivadora». Por lo que atañe a la oportunidad de la ayuda, la lógica del artículo 107 TFUE, apartado 3, y del Reglamento n.º 800/2008 no vincula, según la demandante, el importe de la ayuda a la prueba de los costes adicionales. A juicio de la demandante, aunque el Tribunal no compartiese este análisis, sería preciso considerar que la oportunidad de la ayuda debía basarse en los costes adicionales efectivos en vez de en los costes de planificación previamente evaluados. A su entender, la Comisión, en vez de apreciar las ventajas y los inconvenientes del proyecto de inversión se limitó a declarar que toda ayuda superior a la diferencia de costes inicialmente evaluada provocaba un importante falseamiento de la competencia.

Sobre la primera parte del segundo motivo

76 La demandante considera que la apreciación de la Comisión según la cual «no se ha probado ni el efecto incentivador ni la oportunidad de la ayuda» por lo que respecta a la parte de la ayuda superior al importe de 17 millones de euros adolece de un error manifiesto. Según la demandante, los requisitos de la apreciación «separada» del efecto incentivador se establecen en el artículo 8, apartado 3, letra e), del Reglamento n.º 800/2008. Sostiene que el efecto incentivador de la concesión de la ayuda de 49 millones de euros se había probado, haciendo referencia a este respecto, en particular, al considerando 172 de la Decisión impugnada. A juicio de la demandante, la ayuda de ese importe permitía no sólo compensar los inconvenientes del lugar de implantación, sino también cubrir otros inconvenientes, en algunos casos «no cuantificables», ligados a los riesgos de invertir en un vehículo totalmente nuevo, fabricado fuera del emplazamiento principal de la empresa. La demandante sostiene que es dudoso que la diferencia de costes, evaluada en 17 millones de euros en el momento de la decisión de inversión, haya sido para BMW un incentivo suficiente para realizar su proyecto en Leipzig. Por otra parte, según la demandante, a la dirección de dicha empresa no se le formuló esa pregunta.

77 La parte coadyuvante afirma que, con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, los inconvenientes inherentes a una inversión deben «al menos ser compensados», ya que es la única manera de crear un incentivo para invertir en las regiones asistidas. No obstante, a su juicio, deben crearse otros incentivos para permitir a las regiones desfavorecidas acabar con su retraso económico. A su entender, si bien el Derecho primario prohíbe la sobrecompensación, tampoco se basa en el principio de una

subcompensación. Según la parte coadyuvante, de ello se desprende que todos los costes adicionales generados por la inversión en cuestión que no superen el límite máximo autorizado son compatibles con el mercado interior.

78 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante y de la parte coadyuvante.

79 Con carácter preliminar, procede recordar que, en la medida en que algunos fundamentos de una decisión puedan, por sí solos, justificarla de modo suficiente con arreglo a Derecho, los vicios de los que pudieran adolecer otros fundamentos del acto carecen, en cualquier caso, de influencia en su parte dispositiva. Además, cuando la parte dispositiva de una decisión de la Comisión se basa en varios pilares de razonamiento, cada uno de los cuales puede, por sí solo, servirle de fundamento, en principio sólo procede anular dicho acto si todos esos pilares adolecen de ilegalidad. En tal supuesto, un error o una ilegalidad de otro tipo que únicamente afectase a uno de los pilares del razonamiento no podría bastar para justificar la anulación de la decisión controvertida, dado que no habría podido tener una influencia decisiva en la parte dispositiva de dicha decisión establecida por la institución autora del acto (véase la sentencia de 14 de enero de 2009, Kronoply/Comisión, T-162/06, EU:T:2009:2, apartado 62).

80 A continuación, debe señalarse que el artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 800/2008, al que se refiere la demandante, establece lo siguiente:

«Se considerará que las ayudas concedidas a grandes empresas, contempladas por el presente Reglamento, tienen un efecto incentivador si, además de cumplir la condición establecida en el apartado 2, el Estado miembro ha verificado, antes de conceder la ayuda individual de que se trate, que la documentación preparada por el beneficiario establezca uno o más de los criterios siguientes:

[…]

e) por lo que respecta a las ayudas regionales a la inversión, contempladas en el artículo 13, que el proyecto no se habría llevado a cabo en la región asistida de no haber sido por la ayuda.»

81 En el presente asunto, tal como se desprende de los documentos de notificación y, en particular, de los puntos 2.3.1 y 2.3.2 del formulario de notificación, la ayuda en cuestión constituía una ayuda a la inversión, que la República Federal de Alemania tenía la intención de conceder con arreglo a un régimen de ayuda (la IZG), pero estaba sujeta a la obligación de notificación individual (véase el apartado 2 anterior). Como acertadamente ha señalado la Comisión en los apartados 71 y 72 del escrito de contestación y en el apartado 40 del escrito de dúplica, haciendo referencia al artículo 3 y al artículo 6, apartado 2, del Reglamento n.º 800/2008, no se trataba de una ayuda prevista en el artículo 8, apartado 3, del referido Reglamento, ayuda «contemplada por el [antedicho] Reglamento», sino de una ayuda notificada individualmente (véanse también los considerandos 1 a 7 y el artículo 6, apartado 2, del Reglamento n.º 800/2008).

82 Como se ha expuesto en el marco del examen del primer motivo, la Comisión estaba legitimada para apreciar el carácter necesario de la ayuda y nada se oponía a que, en ese contexto, examinase si, sin la ayuda, el proyecto no habría sido llevado a cabo en la región asistida en cuestión.

83 La cuestión principal es dilucidar si el importe de la ayuda que podía considerarse incentivador y, asimismo, proporcional era de 17 millones de euros, como sostiene la Comisión, o de 49 millones de euros, como afirma la demandante.

84 Procede señalar que, en la Decisión impugnada, la Comisión acertadamente llevó a cabo un análisis diferenciado del carácter incentivador y proporcional de la ayuda. Tal diferenciación es conforme con la jurisprudencia (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de enero de 2009, Kronoply/Comisión, T-162/06, EU:T:2009:2, apartados 60 a 101). En la medida en que determinadas alegaciones de la

demandante, aunque formuladas en el marco de la imputación relativa al carácter incentivador, en realidad, se refieren más bien al carácter proporcional de la ayuda, tales alegaciones se analizarán en la parte dedicada a la siguiente imputación.

85 Por lo que atañe al efecto incentivador de la ayuda, tal como se desprende de los considerandos 160 y siguientes de la Decisión impugnada, la Comisión analizó, acertadamente, si la ayuda contribuía realmente a modificar los planes de su beneficiario en el sentido de que, en consecuencia, lo decidiese a invertir en la región de que se trata.

86 A este respecto, la Comisión analizó las dos situaciones previstas en la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión (véanse, en este sentido, los apartados 19 y siguientes de la antedicha Comunicación y los considerandos 163 y siguientes de la Decisión impugnada).

87 Tras haber recordado, en particular, que correspondía al Estado miembro que realizaba la notificación aportar pruebas a ese respecto, la Comisión, en los considerandos 163 a 167 de la Decisión impugnada, excluyó la primera situación, que, con arreglo al apartado 22, punto 1, de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión, consiste en demostrar que «la ayuda ofrec[ía] un incentivo para tomar una decisión positiva de invertir porque una inversión que de otro modo no sería rentable para la empresa en ningún lugar p[odía] efectuarse en la región asistida». Esta conclusión de la Comisión no ha sido puesta en entredicho en el presente asunto ante el Tribunal.

88 Por lo que atañe a la segunda situación contemplada en el apartado 22, punto 2, de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión, es decir, con respecto a la cuestión de si «la ayuda ofrec[ía] un incentivo para optar por localizar la inversión prevista en la región en cuestión en vez de hacerlo en otro lugar porque compensa[ba] las desventajas y los costes netos relacionados con la localización en la región asistida», la Comisión estimó, en los apartados 168 a 173 de la Decisión impugnada, que se correspondía con las circunstancias del presente asunto.

89 En este contexto, la Comisión se remitió, en particular, en el considerando 170 de la Decisión impugnada, a la información obtenida de la República Federal de Alemania relativa, por una parte, a los otros emplazamientos inicialmente considerados para la inversión y al análisis de éstos realizado por BMW y, por otra parte, a los datos destinados a comparar los costes de inversión en Múnich y en Leipzig, es decir, en las dos ciudades que continuaban en la lista de emplazamientos a considerar después de los análisis preparatorios.

90 La Comisión señaló que los cálculos, derivados de documentos de diciembre de 2009, demostraban que, de no haber existido la ayuda en cuestión, los costes de la inversión en Múnich habrían sido 17 millones de euros más bajos que en Leipzig. Asimismo, la Comisión recordó las ventajas estratégicas de Leipzig con respecto a otros emplazamientos anteriormente evaluados, a saber, además de la posibilidad de aumentar fácilmente la producción, el hecho de que no era necesario empezar la construcción desde cero, que el emplazamiento de producción no estaba alejado de los lugares donde se producían los plásticos reforzados con fibra de carbono, que no existían problemas de comunicación, que la protección de los conocimientos técnicos estaba garantizada y, finalmente, que el emplazamiento no se encontraba muy alejado del centro de investigación del beneficiario de la ayuda.

91 Finalmente, tras haber indicado también que la documentación demostraba que se analizó la eventual disponibilidad de una ayuda estatal por 50 millones de euros antes de adoptar la decisión sobre la inversión y la localización, la Comisión llegó a la conclusión de que «[la República Federal de

Alemania había demostrado] con los documentos auténticos y actuales citados que la disponibilidad de la ayuda estatal había motivado la decisión de establecer el proyecto de inversión para fabricar el modelo i3 en Leipzig y no en Múnich».

92 Por tanto, es preciso subrayar que la Comisión se refirió a la documentación presentada a la dirección del grupo BMW en diciembre de 2009 relativa a los 17 millones de euros a los que ascendían los costes comparativos adicionales de la inversión en Leipzig, al mismo tiempo que hizo referencia a otra documentación que demostraba que la posibilidad de obtener una ayuda más elevada, a saber, 50 millones de euros, también había sido analizada antes de adoptar la decisión sobre la inversión y la localización.

93 A este respecto, el Tribunal pone asimismo de relieve el hecho, de que tal como se desprende de la Decisión impugnada, la Comisión no concluyó que la ayuda no tuviese carácter incentivador, se tratase ya del importe de 17 millones de euros o del de 50 millones de euros, comprendido, según la documentación interna de la empresa beneficiaria, en la esfera de lo que podía entenderse como una «posibilidad de obtención». La Comisión únicamente observó, por lo que atañía al importe de la ayuda notificada que superaba los 17 millones de euros, que no se cumplía el requisito de proporcionalidad, circunstancia que es objeto de una imputación independiente en el presente procedimiento.

94 Asimismo, debe observarse que, contrariamente a los que sostiene la demandante, no se ha demostrado que el efecto incentivador para BMW quedase únicamente probado sobre la base de la eventual concesión de la ayuda de un importe aproximado de 50 millones de euros, evaluado por la empresa en cuestión, y no sobre la base de 17 millones de euros, como, según afirma la demandante, también se desprende de la recomendación dirigida a este respecto al Consejo de Administración de la empresa. En efecto, tal como se analizará después de manera detallada, en los apartados 113 y siguientes, relativos al carácter «necesario» de la ayuda, el importe de 17 millones de euros, definido como el correspondiente a la diferencia previsible de los costes entre el emplazamiento de Múnich y el de Leipzig, ya había sido tomado en consideración por los órganos decisorios de la empresa beneficiaria a la hora de evaluar la viabilidad de la inversión en cuestión en Leipzig y, a fin de cuentas, había efectivamente contribuido a la realización de esta inversión como proyecto que dicha empresa no hubiera podido llevar a buen término mediante sus propios medios en la región asistida.

95 En estas circunstancias, debe además señalarse que las diferentes alegaciones de la demandante relativas al importe de la ayuda que debía considerarse conforme con el mercado interior, incluidas las críticas referentes a una supuesta «amalgama ilegal» entre el efecto incentivador y la oportunidad de la ayuda, las cuestiones sobre la «cuantificación» del efecto incentivador o los interrogantes acerca de si «el importe de la ayuda debía limitarse a la diferencia de costes evaluada *ex ante*», atañen, en realidad, al carácter proporcional de la ayuda y serán objeto de análisis en el marco de la siguiente imputación.

96 Asimismo, por lo que concierne a la alegación de la demandante referente a la conformidad de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión con el Derecho de rango superior, formulada en el escrito de réplica, en la medida en que debe entenderse que tiene por objeto la ilegalidad de la antedicha Comunicación, no se formuló claramente en el escrito de demandada y tampoco está fundamentada. Por tanto, debe declararse inadmisible. Por otra parte, el alcance jurídico de la referida Comunicación ya ha sido analizado (véase el apartado 43 anterior).

97 Finalmente, por lo que respecta a las alegaciones de la parte coadyuvante, resumidas en el apartado 77 anterior, por una parte, aquella según la cual en el presente asunto se produce un falseamiento de la competencia en detrimento del inversor, beneficiario de la ayuda, que, por consiguiente, debería ser protegido, debe rechazarse, en la medida en que no puede ligarse a un fundamento jurídico suficientemente preciso. En particular, si se entiende que esta alegación tiene por objeto la

vulneración del principio de igualdad de trato por lo que atañe a las empresas que tienen una cuota de mercado inferior al 25 %, ya se ha señalado que en el presente asunto no puede producirse una vulneración de dicho principio, en la medida en que la Comisión puede proceder a análisis pormenorizados con independencia de que se supere o no ese umbral (véase el apartado 67 anterior). Si la alegación antes referida se interpreta de manera más amplia, basta observar que corresponde a la Comisión, en el marco de su función de control de las ayudas de Estado, apreciar los efectos de éstas sobre la competencia en su conjunto.

98 Por otra parte, dado que la alegación de la parte coadyuvante según la cual existe una «subcompensación» en detrimento del inversor puede, eventualmente, relacionarse con la cuestión referente a si la proporcionalidad de la ayuda había sido, en efecto, evaluada por la Comisión, tal alegación será analizada en el marco de la siguiente imputación.

99 Habida cuenta de lo anterior, y en la medida en que la Comisión concluyó, acertadamente, en el considerando 173 de la Decisión impugnada, que la ayuda tenía carácter incentivador, la primera parte del segundo motivo debe desestimarse.

Sobre la segunda parte del segundo motivo

100 Esta parte se divide a su vez en tres imputaciones. La primera se refiere a la amalgama inaceptable entre el efecto incentivador y la oportunidad de la ayuda, la segunda al error manifiesto resultante de la apreciación de la oportunidad de la ayuda tomando como base los costes planificados en vez de los costes efectivos y, la última, al supuesto error manifiesto resultante de la constatación de un importe que superaba los inconvenientes del lugar de implantación.

101 Según la demandante, en esencia, la Comisión apreció de manera manifiestamente errónea la oportunidad de la ayuda al fusionar el análisis del efecto incentivador y de la oportunidad de la ayuda. A este respecto, la demandante afirma que en el considerando 183 de la Decisión impugnada la Comisión observó que el apartado 33 de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión indicaba expresamente que «la ayuda se considerar[ía] generalmente proporcional si e[ra] igual a la diferencia entre los costes netos de la empresa beneficiaria correspondientes a la inversión en la región asistida y los costes netos correspondientes a la inversión en la región o regiones alternativas». A juicio de la demandante, ésa era la razón por la que la ayuda sólo se consideraba proporcional hasta «el total del importe necesario para motivar la decisión de inversión en favor del lugar de emplazamiento de que se trata». En opinión de la demandante, la Comisión se basó en la misma documentación que la utilizada para demostrar el efecto incentivador de la ayuda, es decir, la documentación de que disponía el Consejo de Administración de BMW en la fecha de la decisión de inversión adoptada en diciembre de 2009, que indicaba que entre los emplazamientos de Leipzig y Múnich había una diferencia de costes de planificación de 17 millones de euros. En cambio, según la demandante, la Comisión rechazó la documentación posterior, que reflejaba costes que sólo se habían soportado durante varios años después de la adopción de la decisión de inversión o de la decisión relativa al emplazamiento (véase el considerando 180 de la Decisión impugnada).

– Sobre la primera imputación

102 Haciendo referencia al apartado 7 de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión, la demandante sostiene que, en el marco de la apreciación de la oportunidad de la ayuda, la Comisión debería haber realizado una evaluación pormenorizada, a la luz del Derecho de la competencia, sobre la cuestión relativa a si, habida cuenta de los costes de ejecución de la inversión, la ayuda era superior al importe necesario y entrañaba, por tanto, un falseamiento de la competencia. A su entender, de la lógica del artículo 107 TFUE, apartado 3, y del Reglamento n.º 800/2008 se desprende que la oportunidad de la

ayuda no dependía de la relación entre el importe de la ayuda y la prueba de los costes adicionales y que, en principio, era posible conceder ayudas dentro del marco de los límites máximos autorizados. Según la demandante, el apartado 33 de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión, que, por lo demás, no puede prevalecer sobre las disposiciones del Reglamento n.º 800/2008, no conduce, a su juicio, a una conclusión diferente. La demandante aduce que la Comisión incurre en un error manifiesto de apreciación al estimar que el apartado 33 de la antedicha Comunicación debe interpretarse como «regla general» y «en modo alguno como ejemplo». En su opinión, en las circunstancias del presente asunto, la Comisión debería haber tenido en cuenta el hecho de que el análisis de la posición en el mercado en virtud del punto 68, inciso i), de las Directrices no había dado lugar a una conclusión clara. La demandante hace también referencia al carácter evolutivo de los mercados en cuestión.

103 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.

104 El Tribunal observa que de la alegación de la demandante se desprende que el «importe previsto de la ayuda», que, según ésta, era de 49 millones de euros, se dividía en dos partes. Según afirma la demandante, la primera consistía en el importe que compensaba los inconvenientes del lugar de implantación y la segunda estaba destinada a cubrir otros inconvenientes que podían surgir al ejecutar el proyecto y los inconvenientes no cuantificados (y en parte no cuantificables) necesariamente ligados a los riesgos de invertir en un vehículo totalmente nuevo, presupuestado de la manera más exacta posible, y fabricado no en el emplazamiento principal de la empresa, sino en otro emplazamiento de producción.

105 Al igual que la Comisión, por lo que atañe a esa segunda parte, el Tribunal considera que no procede eliminar todo riesgo de inversión ligado a un proyecto particular mediante ayudas de Estado. Al contrario, tales riesgos forman parte de la responsabilidad de la empresa beneficiaria de la ayuda, especialmente cuando no están cuantificados o no son, en parte, ni siquiera cuantificables por adelantado. El único criterio pertinente a la hora de evaluar la oportunidad de una ayuda es determinar si la ayuda era necesaria para que el proyecto de inversión se realizase en la región asistida en cuestión. Pues bien, como se desprende del apartado 33 de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión eso es lo que ocurre cuando la ayuda es «igual a la diferencia entre los costes netos de la empresa beneficiaria correspondientes a la inversión en la región asistida y los costes netos correspondientes a la inversión en la región o regiones alternativas».

106 Por lo que respecta a la alegación de la demandante según la cual, en virtud del artículo 13 del Reglamento n.º 800/2008 y del punto 38 de las Directrices, la intensidad de la ayuda admisible se calculará «únicamente sobre la base de los costes elegibles», debe señalarse que tal alegación no muestra claramente de qué modo esas disposiciones refuerzan su posición en el presente asunto. En efecto, su tenor no pone de manifiesto la obligación de tomar en consideración, *a posteriori*, los costes que se hayan realmente invertido en un proyecto concreto que se haya beneficiado de una ayuda de Estado regional.

107 Asimismo, de la propia lógica del punto 38 de las Directrices se desprende que, en principio, los costes que serán objeto de la ayuda de Estado deben preverse antes del inicio de los trabajos. Por ello, únicamente podrán concederse ayudas con arreglo a regímenes de ayuda cuando el beneficiario haya presentado una solicitud de ayuda y la autoridad responsable de la administración del régimen haya confirmado por escrito que, en espera de una verificación detallada, el proyecto cumple, en principio, las condiciones de elegibilidad establecidas en el régimen «antes de iniciarse los trabajos en el proyecto». En este sentido, la necesidad de una «carta de intenciones» remitida por la autoridad competente «antes del inicio de las labores del proyecto» está prevista, en la disposición en cuestión, para las ayudas «*ad hoc*», supeditada a la autorización de la medida por la Comisión. Por otra parte, si los trabajos comienzan «antes de haberse cumplido las condiciones establecidas [en la disposición en cuestión], la totalidad del proyecto no podrá optar a ayudas». Finalmente, tampoco es posible partir

de la premisa de la demandante según la cual «es posible conceder una ayuda dentro del marco de los límites máximos autorizados» —en referencia al Reglamento n.º 800/2008, y más concretamente al artículo 6, apartado 2, de dicho Reglamento—, dado que dicha alegación remite, implícitamente, al hecho de que no hay ninguna necesidad de apreciar su importe desde el punto de vista de la proporcionalidad.

108 Por lo que atañe a la alegación basada en el hecho de que la Comisión se fundó en la misma documentación en lo que respecta a la apreciación tanto del efecto incentivador como del carácter proporcional de la ayuda, debe observarse que de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión, y, más concretamente, del apartado 34 de esa misma Comunicación, se desprende que no se excluye ese enfoque. En efecto, según dicho apartado, «en último término, [los costes netos especificados en el apartado 33] que se consideran relacionados con las desventajas regionales dan lugar a una menor rentabilidad de la inversión» y «por esa razón, los cálculos utilizados para analizar el efecto de incentivación, también pueden utilizarse para evaluar si la ayuda es proporcional».

109 Procede señalar también que de la jurisprudencia se desprende que la Comisión sólo puede declarar una ayuda compatible con el artículo 107 TFUE, apartado 3, si comprueba que la ayuda contribuye a la realización de uno de los objetivos citados, objetivos que la empresa beneficiaria no podría alcanzar en condiciones normales de mercado por sus propios medios. En otros términos, no debe permitirse que los Estados miembros aporten fondos que mejoren la situación económica de la empresa beneficiaria sin ser necesarios para alcanzar los objetivos fijados por el artículo 107 TFUE, apartado 3 (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de enero de 2009, Kronoply/Comisión, T-162/06, EU:T:2009:2, apartado 65 y jurisprudencia citada).

110 Conforme a esa misma jurisprudencia, en efecto, no cabe aceptar que una ayuda presente características, en especial su importe, cuyos efectos restrictivos vayan más allá de lo que es necesario para que dicha ayuda pueda alcanzar los objetivos admitidos por el Tratado (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de enero de 2009, Kronoply/Comisión, T-162/06, EU:T:2009:2, apartado 66 y jurisprudencia citada).

111 Asimismo, la constatación de la inexistencia de necesidad de una ayuda puede desprenderse, en particular, del hecho de que la empresa interesada haya comenzado, o incluso finalizado, el proyecto que recibe la ayuda antes de que la solicitud de ayuda haya sido transmitida a las autoridades competentes, lo que excluye que la ayuda en cuestión pueda tener un papel incitador (sentencia de 15 de abril de 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, apartado 69).

112 En el presente asunto, procede recordar, con carácter preliminar, que contrariamente a lo que sostiene la demandante, no se ha demostrado que el efecto incentivador y el carácter necesario de la ayuda para BMW quedase únicamente probado sobre la base de la eventual concesión de una ayuda de un importe aproximado de 50 millones de euros (véase el apartado 94 anterior).

113 A este respecto, del documento remitido a la Comisión por la República Federal de Alemania el 5 de abril de 2012, relativo, en particular, al análisis realizado por una firma de auditoría, en respuesta a los escritos de la Comisión de 17 de febrero y de 21 de marzo de 2012, se desprende que la comparación efectuada entre el emplazamiento de Múnich y el de Leipzig conducía a concluir que existía una diferencia «de 17 millones de euros», importe que comprendía la evaluación de toda una lista de datos pertinentes, recordados en el apartado 77 del escrito mencionado. Los elementos analizados incluían los costes de inversiones estructurales, los costes de planificación, los costes fijos, los costes de materiales y otros costes. Asimismo, el hecho de que el emplazamiento de Leipzig permitiese un aumento eventual de producción en el futuro había sido tomado en consideración en la decisión en su favor.

114 Tal como se desprende del apartado 81 del escrito de 5 de abril de 2012 antes mencionado, que sigue precisamente al cuadro en el que se muestra la diferencia de 17 millones entre los dos emplazamientos en cuestión, la ayuda de Estado de dicho importe constituía un elemento principal en la decisión relativa a la localización de la inversión. Esta ayuda de Estado se consideraba necesaria para que la inversión en Leipzig pudiese ser equivalente a la de Múnich, cuya ventaja consistía en la utilización de los edificios existentes. Esta misma conclusión se desprende de los diferentes documentos internos de BMW, en los que la República Federal de Alemania se había apoyado durante el procedimiento administrativo, como los fechados en diciembre de 2009 y, en particular, el acta de una reunión del Consejo de Administración de 15 de diciembre de 2009, a la que se hace referencia en los considerandos 170, 175 y 176 de la Decisión impugnada.

115 Pues bien, la propuesta interna de la demandante, que se desprende del anexo 2 del mismo escrito de 5 de abril de 2012 (p. 489), y que consistía, sin más explicaciones a este respecto, en solicitar una ayuda de Estado de un importe de 50 millones de euros, también debe interpretarse dentro de ese contexto específico. Además, es preciso señalar que el cuadro representado en esa misma página menciona únicamente «las posibilidades de inversión y de subvención» (Möglichkeiten der Investitionszulage und des Investitionszuschusses), es decir, la posibilidad de obtener una ayuda de un importe correspondiente al 12,5 % de la inversión, a saber, 50 millones de euros, sin establecer una relación clara con los análisis precedentes. La misma constatación es válida con respecto a la reiteración de esta propuesta en el anexo 3 del escrito en cuestión, relativo a un protocolo interno de la demandante de 15 de diciembre de 2009, en las páginas 496 a 501, y en el anexo 4 del mismo escrito, en la página 505, en el que figuran una serie de conclusiones relativas a una evaluación de las posibilidades de obtención de ayudas fiscales u otro tipo de ayudas en los diversos lugares de implantación comparados —análisis a los que también hace referencia la demandante en su respuesta a las diligencias de ordenación del procedimiento del Tribunal, en los apartados 39 y siguientes—. En particular, ni de la documentación presentada por la República Federal de Alemania a la Comisión ni de las alegaciones de la demandante ante el Tribunal se desprende que el importe de 50 millones de euros hubiese sido cuantificado, en la fecha de la decisión relativa al lugar de la inversión que iba a realizarse, teniendo en cuenta elementos como las situaciones previsibles o incluso probables que podían darse durante la ejecución de la inversión. Asimismo, es preciso añadir que, tal como ha subrayado la Comisión, la inversión en cuestión fue planificada para Leipzig, fue adoptada una decisión definitiva y el proyecto ya había sido puesto en marcha tras la aprobación de la ayuda por un importe de 17 millones de euros (véase también el considerando 176 de la Decisión impugnada).

116 Es en este contexto en el que, posteriormente, en su escrito de 10 de agosto de 2012, la Comisión informó a la República Federal de Alemania de que, fundándose en la información que había obtenido de esta última, los costes adicionales ligados a la inversión en Leipzig podían cubrirse mediante una ayuda de Estado menor que la indicada en la solicitud de BMW.

117 Según la Comisión, los efectos negativos de la ayuda, por el importe inicialmente solicitado, eran demasiado grandes, y no podían ser compensados por el hecho de que se estuviese persiguiendo un objetivo de política regional. Esos elementos se desarrollan detalladamente en los considerandos 174 y siguientes de la Decisión impugnada.

118 Pues bien, la Comisión tuvo en cuenta acertadamente el hecho de que con arreglo al apartado 29 de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión, «para que la ayuda regional sea proporcional la cantidad e intensidad de la ayuda deb[ían] limitarse al mínimo necesario para que la inversión tenga lugar en la región asistida». Conforme al apartado 33 de la misma Comunicación, por lo que respecta a un incentivo a la localización, la ayuda se considerará generalmente proporcional si es igual a la diferencia entre los costes netos de la empresa beneficiaria correspondientes a la inversión en la región asistida y los costes netos correspondientes a la inversión en la región o regiones alternativas.

119 En el presente asunto, por lo que atañe al importe que supera los 17 millones de euros, la Comisión no incurrió en ningún error manifiesto de apreciación al declarar que no se trataba de una ayuda que fuese «necesaria» para producir un efecto incentivador para la inversión, de conformidad con el apartado 21 de la Comunicación anteriormente mencionada, el cual se remite al punto 68 de las Directrices.

120 La Comisión observó acertadamente, en el considerando 182 de la Decisión impugnada, que según el principio de proporcionalidad, la parte de la ayuda que superaba el mínimo exigido para motivar la decisión de realizar la inversión en la región asistida también debía considerarse superflua porque ésta representaba una subvención incondicional para el beneficiario de la ayuda que no tenía una finalidad compatible con las normas relativas a las ayudas.

121 Pues bien, debe señalarse que, en el presente asunto, no se ha demostrado que, también por encima de los 17 millones de euros, «la ayuda efectivamente contribuyese a modificar el comportamiento del beneficiario, de tal modo que realizase inversiones (adicionales) en la región asistida en cuestión».

122 El mero hecho de que la propuesta que se había hecho a los órganos decisorios de BMW incluyese la referencia a la posibilidad de obtener una ayuda de 50 millones de euros no puede considerarse un elemento determinante en un contexto en el que los documentos técnicos contenían, de manera concomitante, un análisis que fijaba únicamente en 17 millones de euros la diferencia de precio dependiendo de que la inversión se realizase en Múnich o en Leipzig, sin que se explicase claramente la razón por la que se solicitaba una importe más elevado. Los elementos obrantes en autos sólo permiten constatar, en esencia, que, en particular, el Consejo de Administración de BMW consideró que la eventual posibilidad de una ayuda de hasta 50 millones de euros era el tope máximo que podría, en su caso, obtenerse.

123 En relación con este último aspecto, no puede considerarse suficiente referirse, de manera general, al límite máximo previsto para una inversión en una región asistida ni referirse, sin datos cuantificables de forma precisa, a futuros riesgos ligados a la inversión, debidos, por ejemplo, a modificaciones de los costes laborales. Tampoco es pertinente, a efectos de conceder una ayuda de un importe de 50 millones de euros, subrayar, como hizo la demandante en la vista, que habría contribuido a mejorar la rentabilidad del proyecto en cuestión.

124 Por lo que atañe a la remisión que la demandante y la parte coadyuvante hacen a la Decisión C(2014) 5071 final de la Comisión, de 23 de julio de 2014, sobre la ayuda estatal SA.30743 (2012/C) (ex N 138/2010) — Germany Financing of infrastructure projects at Leipzig/Halle airport, en el asunto relativo a la financiación de infraestructuras en el aeropuerto de Leipzig/Halle, por una parte, debe señalarse que dicho asunto atañe a un sector diferente, regulado por normas específicas (véanse, en particular, los considerandos 8, 315 y 352 de la antedicha Decisión).

125 Por otra parte, las cuestiones planteadas en el asunto mencionado en el apartado anterior, que incluyen determinar qué parte de la inversión es de interés público, difieren de las del presente asunto (véanse, en particular, los considerandos 209 y siguientes de la Decisión mencionada en el apartado anterior). Finalmente, tal como se desprende de los considerandos 326 y 337 de dicha Decisión, la apreciación del efecto incentivador se realizó basándose en un enfoque *ex ante*. Ese mismo principio fue seguido en los considerandos 340 y 341 de la Decisión en cuestión, a la hora de apreciar el carácter proporcional de la ayuda. Por lo que atañe al fondo del análisis de la proporcionalidad de la ayuda, en particular, del considerando 317 de la Decisión mencionada en el apartado anterior y de los considerandos 340 y siguientes se desprende que la Comisión analizó si «la ayuda se limitaba al mínimo». Sólo a mayor abundamiento se indicó lo siguiente en el considerando 342 de dicha Decisión:

«En cualquier caso, la intensidad de ayuda no debe superar el déficit de financiación real del proyecto de inversión.»

126 Por lo que respecta a la documentación presentada en el caso de autos por la República Federal de Alemania a la Comisión en septiembre de 2012 dirigida a probar los costes reales de inversión, debe observarse lo siguiente.

127 Conforme a los considerandos 186 y siguientes de la Decisión impugnada, la Comisión indica que no es posible tomar en consideración elementos aportados *a posteriori* y, por tanto, tardíamente, y de los que además cuestiona su fuerza probatoria. Sin que ni siquiera sea necesario pronunciarse sobre la fuerza probatoria de la documentación en cuestión, el Tribunal considera que, efectivamente, el análisis del carácter proporcional de la ayuda debe realizarse también en la fecha de la adopción de la decisión de inversión, es decir, en el contexto en que la empresa beneficiaria decide acerca de la localización de su proyecto.

128 En efecto, ello se desprende ya de la lógica del apartado 21 de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión, que se remite al punto 68 de las Directrices y que obliga a la Comisión a verificar si la ayuda es «necesaria» a fin de producir un efecto de incentivación de la inversión. Pues bien, no sólo el efecto «de incentivación» debe apreciarse antes incluso de que se adopte la decisión sobre la inversión, sino que además es preciso añadir que la referencia a la cuestión de si la ayuda es «necesaria» a este respecto forma parte del análisis de la proporcionalidad de la ayuda. Contrariamente a lo que sostiene la demandante, es imposible separar estos criterios de modo que uno sea apreciado *a priori* y el otro *a posteriori*.

129 A este respecto, procede añadir que la solución propuesta por la demandante conduciría a una situación en la que podría considerarse que incluso una ayuda de Estado que superase lo estrictamente necesario a la luz del objetivo perseguido produce el efecto incentivador y es proporcional por el mero hecho de que podría llevar a la realización de un proyecto como el contemplado en el apartado 22 de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión y ello sin tener en cuenta si esa ayuda no constituye, en realidad, una aportación de fondos que mejoraría la situación económica de la empresa beneficiaria sin ser necesaria para alcanzar los objetivos fijados por el artículo 107 TFUE, apartado 3 (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de enero de 2009, Kronoply/Comisión, T-162/06, EU:T:2009:2, apartado 65 y jurisprudencia citada; véase también, por analogía, la sentencia de 14 de enero de 1997, España/Comisión, C-169/95, EU:C:1997:10, apartado 17). Esta interpretación, que va dirigida a analizar tanto la necesidad de la ayuda como su efecto incentivador en el momento de la inversión, sigue siendo conforme con el apartado 29 de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión y con su apartado 26, el cual hace referencia, en particular, a «los documentos presentados a un comité de inversión y que desarrollan varias hipótesis de inversión».

130 Finalmente, como indica acertadamente la Comisión en el considerando 187 de la Decisión impugnada, el análisis del efecto incentivador de la ayuda y de su proporcionalidad, en el contexto de la decisión de la localización en Leipzig, no puede realizarse en función de la inversión en el proyecto de construcción de vehículos i8, ya que dicho proyecto se añadió únicamente al proyecto inicial de construcción de vehículos i3 en una fecha en la que ya había sido decidida la localización en Leipzig. La propia demandante sostuvo ante el Tribunal que la decisión inicial de 2009 relativa al emplazamiento en Leipzig sólo atañía al modelo i3, mientras que la decisión de producir el modelo i8 no se adoptó hasta 2011. Como señala la Comisión, ya no era necesario analizar la decisión relativa al modelo i8 en el contexto de la segunda situación prevista en la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión (véase el apartado 88 anterior), es decir, en un contexto en el que la inversión ya había sido geográficamente localizada. En efecto, como se observa en el antedicho considerando, el escaso número de vehículos i8 cuya fabricación estaba planificada no permitía contemplar un emplazamiento diferente de Leipzig. Por otra parte, la propia República Federal de Alemania había indicado que los volúmenes de vehículos

eléctricos inicialmente planificados no iban a modificarse por la inclusión del modelo i8 y tampoco había sostenido que procediese modificar, a este respecto, el análisis de la ayuda tal como fue notificada.

131 Habida cuenta de todo lo anterior, el Tribunal rechaza la presente imputación de la demandante, en la medida en que el carácter proporcional de la ayuda no ha sido demostrado con respecto a su importe total, es decir, con respecto a la cuantía que supera los 17 millones de euros.

– Sobre la segunda imputación

132 Según la demandante, la toma en consideración de los «costes de planificación» a la hora de apreciar la oportunidad de la ayuda constituye un error manifiesto, en la medida en que dicha oportunidad debe evaluarse más bien con respecto a los «costes efectivos». A su entender, la oportunidad de la ayuda y los costes elegibles deben siempre apreciarse *ex post*, para poder tener en cuenta la realidad económica. Según la demandante, únicamente el efecto incentivador puede apreciarse *ex ante*, en la fecha de la decisión de inversión. A su juicio, cualquier otro enfoque sería desproporcionado, no tendría en cuenta la realidad económica y abriría la puerta a abusos, consistentes en sobreevaluaciones de los costes de planificación. La demandante afirma que en el presente asunto los costes adicionales fueron, de hecho, comunicados a la Comisión en el marco del procedimiento. Asimismo, la demandante señala que, con arreglo a las disposiciones de la IZG, estaba también obligada a demostrar las condiciones efectivas de la ejecución de la inversión. Finalmente, la demandante sostiene que la Comisión actuó mecánicamente, es decir, sin apreciar los efectos de la ayuda más allá de la diferencia de costes evaluada en 17 millones de euros. A su entender, al hacer esto no ejerció plenamente su facultad de apreciación.

133 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.

134 El Tribunal se remite, a este respecto, a los análisis ya efectuados en el marco de las imputaciones precedentes. En efecto, la demandante no indica ningún fundamento jurídico preciso que permita constatar que, en el presente asunto, fuese preciso tener en cuenta los costes «efectivos» y no los inicialmente planificados cuando se adoptó la decisión sobre la inversión.

135 Pues bien, contrariamente a lo que alega la demandante, no puede considerarse «desproporcionado» que la Comisión analizase los elementos en su posesión a la hora de apreciar el carácter necesario e incentivador de la ayuda, teniendo en cuenta la situación en la fecha de la decisión que permitía la elección definitiva del emplazamiento del proyecto de inversión.

136 Por lo que respecta a la alegación de la demandante según la cual ese enfoque de la Comisión «abriría la puerta a abusos, consistentes en sobreevaluaciones de los costes de planificación», basta señalar que, como, en particular, se desprende del considerando 25, *in fine*, de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión, corresponde a la Comisión analizar si los costes planificados eran o no «realistas», en el contexto de la evaluación de las diferentes situaciones comparativas presentadas por el Estado miembro que realiza la notificación.

137 Finalmente, tal como se desprende del considerando 28 de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión, si la ayuda «no modifica la conducta del beneficiario estimulando la inversión (adicional) en la región asistida en cuestión, hay una falta de efecto de incentivación para lograr el objetivo regional. Si la ayuda no tiene ningún efecto de incentivación para lograr el objetivo regional, puede considerarse como un fondo gratuito para la empresa». Según ese mismo considerando, «por lo tanto, en una evaluación

pormenorizada de la ayuda regional a grandes proyectos de inversión, la ayuda no se aprobará cuando esté claro que, aun sin la ayuda, se iba a realizar en la región la misma inversión» (véase el considerando 3, *in fine*, de la antedicha Comunicación).

138 De la lógica de esta disposición se desprende que corresponde a la Comisión analizar si una ayuda permite modificar la conducta de una empresa, haciendo que realice una inversión que no habría realizado en caso de no existir una ayuda, de un importe predefinido y «necesario». La toma en consideración de los costes reales, *a posteriori*, no tiene ya ningún impacto sobre este elemento de análisis, sino que como mucho permite precisar elementos relativos al riego empresarial de la empresa beneficiaria de la ayuda.

139 Por consiguiente, debe rechazarse también la presente imputación.

– *Sobre la tercera imputación*

140 Según la demandante, la Comisión declaró de manera manifiestamente errónea, en el considerando 182 de la Decisión impugnada, que la parte de la ayuda que superaba el importe mínimo exigido para motivar la decisión de realizar la inversión en la región asistida debía considerarse superflua porque esa parte de la ayuda financiera en favor del beneficiario no perseguía una finalidad compatible con las disposiciones que regulan las ayudas de Estado. La demandante sostiene que esta constatación se deriva de la hipótesis incorrecta de que la inversión de BMW se habría necesariamente realizado en Leipzig si la ayuda hubiese sido concedida por un importe de 17 millones de euros únicamente. Pues bien, por el contrario, la demandante subraya que la empresa en cuestión había partido de la hipótesis de que se le concedería una ayuda de 49 millones de euros, lo cual había motivado la decisión de invertir en esa zona asistida. Según la demandante, la ayuda perseguía un objetivo compatible con las disposiciones que regulan las ayudas de Estado, ya que cumplía los requisitos establecidos en la IZG, que era una medida de ayuda compatible con el mercado interior en virtud del Reglamento n.º 800/2008. La demandante rechaza el reproche de intento de elusión de los regímenes de ayuda que se le hace.

141 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.

142 El Tribunal constata que esa imputación puede ser rechazada por las mismas razones que las imputaciones precedentes. Como ha observado la Comisión en el apartado 93 del escrito de contestación, debe añadirse que la decisión de inversión en cuestión había sido ya adoptada por la empresa beneficiaria sobre la base de una promesa de ayuda realizada por la República Federal de Alemania y supeditada a la autorización definitiva por parte de la Comisión. Pues bien, esta última únicamente había autorizado el importe de 17 millones de euros ligado a la información cuantificada relativa a las diferencias de coste entre el emplazamiento de Leipzig y el de Múnich, información que fue presentada en la documentación que servía de base a los órganos competentes de BMW y que luego formó parte del expediente de notificación.

Sobre la tercera parte del segundo motivo

143 Según la demandante, al no haber habido verificación ni observaciones críticas por parte de terceros en el marco del procedimiento administrativo, debe considerarse carente de fundamento la observación de la Comisión, en el considerando 189 de la Decisión impugnada, según la cual el importe adicional de 28 257 273 euros tendría efectos negativos que constituirían un grave falseamiento de la competencia, sobre todo porque podrían disuadir a los competidores de invertir en productos similares, lo que contribuiría a desplazar a los inversores privados del mercado de referencia. A juicio de la demandante, la Comisión se abstuvo de ejercer su facultad de apreciación. A su entender, no es posible considerar que cualquier ayuda de un importe superior a la diferencia de los costes entre los emplazamientos en cuestión tuviese automáticamente un efecto de falseamiento de la competencia, en

particular, si no se ha evaluado la posición de BMW en el mercado ni se han comparado las ventajas de la inversión subvencionada con sus efectos negativos. Según la demandante, en el presente asunto, los efectos positivos de la medida eran evidentes, ya que ésta permitía promover el desarrollo de la región en cuestión y determinados objetivos prioritarios de la Unión en materia de protección del medio ambiente y de energía.

144 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.

145 A este respecto, el Tribunal recuerda que para que una ayuda regional sea proporcional, su importe y su intensidad deben limitarse al mínimo necesario para que la inversión sea realizada en la región asistida. En este contexto, procede señalar que el considerando 30 de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión, que podía, acertadamente, ser aplicado por la Comisión al presente asunto (véase el apartado 66 anterior, *in fine*), se remite a las Directrices y a determinados límites máximos establecidos para las ayudas regionales, en función de la gravedad de los problemas que afectan a las antedichas regiones. Además, el considerando 33 de la referida Comunicación indica en qué situación una ayuda será, en general, considerada proporcional y hace una remisión a la situación en la que la ayuda es igual a la diferencia entre los costes netos de la empresa beneficiaria correspondientes a la inversión en la región asistida y los costes netos correspondientes a la inversión en la región o regiones alternativas. También enumera diferentes criterios que deben ser tomados en consideración a este respecto. Por otra parte, es preciso subrayar que ese principio de proporcionalidad, que consiste en limitar una ayuda al mínimo necesario con el fin de reducir las distorsiones en el mercado interior, es también pertinente en otros ámbitos del Derecho de ayudas de Estado (véase, por analogía, la sentencia de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros, C-526/14, EU:C:2016:570, apartados 54, 57 y 59).

146 En el presente asunto, en la medida en que no se había demostrado que se cumpliese el criterio de «proporcionalidad» con respecto a la parte de la ayuda que superaba los 17 millones de euros, la Comisión no incurrió en ningún error de Derecho ni en ningún error manifiesto, al declarar que el importe adicional de 28 257 273 euros tendría efectos negativos que constituirían un grave falseamiento de la competencia, sobre todo porque podrían disuadir a los competidores de invertir en productos similares, lo que contribuiría a desplazar a los inversores privados del mercado de referencia. En efecto, no puede excluirse que esta parte del importe de la ayuda permitiese sólo evitar la financiación de un «riesgo» ligado a la inversión y, de ese modo, constituir un fondo gratuito para la empresa beneficiaria. En estas circunstancias, la Comisión podía presumir el efecto negativo consistente en un posible falseamiento de la competencia y en un efecto disuasorio para la realización de inversiones privadas por parte de competidores. Ello es así en la medida en que la ayuda consiste en un refuerzo indebido de la posición de la empresa en el mercado, ya que le permite financiar sus necesidades más allá de lo necesario para la consecución de los propósitos definidos, a saber, incentivar su inversión en la región asistida. Por tanto, la Comisión podía declarar, sin analizar eventuales efectos positivos adicionales, que la ayuda no era compatible con el mercado único.

147 Esa solución se ve reforzada por el tenor de los considerandos 6 y 7 de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión. Por una parte, como se indica en el considerando 6 de la antedicha Comunicación, algunas ayudas regionales de importe elevado para grandes proyectos de inversión podrían tener efectos significativos en el comercio y dar lugar a falseamientos sustantivos de la competencia.

148 Por otra parte, tal como se desprende del considerando 7 de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión y de la referencia que allí se hace al punto 68 de la Directrices, el objetivo de la investigación formal de la Comisión, que forma parte de un enfoque individualizado, es precisamente llevar a cabo una comprobación detallada «de que la ayuda sea necesaria a fin de producir un efecto de incentivación de la inversión» y «de que los beneficios que reporte la medida de ayuda compensen con creces el falseamiento de la competencia y del comercio entre los Estados miembros a que pueda dar lugar». Al

ser estos requisitos acumulativos, sólo en caso de que la respuesta a la primera parte citada sea positiva, deberá la Comisión proceder a evaluar la segunda. En el mismo sentido, del considerando 52 de la mencionada Comunicación se desprende que sólo una vez que la Comisión hubiese «establecido que la ayuda e[ra] necesaria como incentivo para llevar a cabo la inversión en la región en cuestión» ésta debía proceder a sopesar los efectos positivos de la ayuda para la inversión regional en un gran proyecto de inversión y sus efectos negativos.

149 En consecuencia, al haber expuesto la Comisión correctamente en qué medida la ayuda en cuestión podía falsear la competencia, no le correspondía realizar un análisis económico de la situación real del mercado considerado (véase, por analogía, la sentencia de 30 de abril de 2009, Comisión/Italia y Wam, C-494/06 P, EU:C:2009:272, apartado 58), contrariamente a lo que sostiene la demandante.

150 Por tanto, debe rechazarse también la presente imputación invocada por la demandante.

Sobre la cuarta parte del segundo motivo

151 La demandante alega, en esencia, que, si el Tribunal finalmente considerase que la ayuda sólo era compatible con el mercado interior en la medida en que permitía compensar los costes adicionales efectivos, *quod non*, debe observarse que BMW había indicado, por medio de la comunicación de la República Federal de Alemania de 28 de septiembre de 2012, que, en esa época, el coste de inversión en el emplazamiento de Leipzig era de 46 millones de euros más que el coste de una inversión comparable en el emplazamiento de Múnich. Esa carta contiene, según la demandante, un desglose detallado del importe de aproximadamente 29 millones de euros —que habría que añadir a los costes de planificación de 17 millones de euros estimados en la fecha de la decisión relativa al lugar de implantación adoptada en diciembre de 2009—, lo cual correspondería a los gastos adicionales netos resultantes del lugar de implantación. Por consiguiente, a juicio de la demandante, la cuantía de 45 257 260,13 euros estaría totalmente justificada.

152 Por lo que atañe a las apreciaciones de la Comisión, expuestas en el considerando 178 de la Decisión impugnada, según las cuales, «la documentación que present[ó] [la República Federal de Alemania] en septiembre de 2012 y que incluía una relación de los costes adicionales no es auténtica ni se remonta a una época en la que se haya tomado la decisión de la localización […], puesto que no se […] elaboró hasta septiembre de 2012», por una parte, la demandante sostiene que, por el contrario, se trataba de extractos de documentos contables anuales de BMW, revisados por una firma experta en contabilidad. Por otra parte, afirma que esa documentación fue elaborada con el fin de que la Comisión evaluase la oportunidad de la ayuda en cuestión. Según la demandante, era manifiestamente apropiado tener también en cuenta los costes adicionales ligados a las capacidades de producción del modelo i8. La parte coadyuvante apoya, en esencia, la argumentación de la demandante.

153 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.

154 Esta imputación reitera, en esencia, aspectos ya analizados anteriormente. En la medida en que la carta en cuestión, remitida por la República Federal de Alemania a la Comisión, está fechada el 28 de septiembre de 2012, no puede considerarse pertinente para determinar si «la ayuda era necesaria a fin de producir un efecto de incentivación de la inversión», de conformidad con el considerando 7 de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión. Debe observarse, como hace la Comisión, que sólo la primera inversión, destinada a la fabricación de vehículos i3, es pertinente para el análisis, de conformidad con el segundo criterio establecido en el considerando 22 de la antedicha Comunicación, que tiene por objeto dilucidar si la ayuda ofrecía un incentivo para optar por localizar la inversión prevista en la región en cuestión en vez de hacerlo en otro lugar porque compensaba las desventajas y

los costes netos relacionados con la localización en la región beneficiaria de la ayuda. En efecto, la demandante no ha sostenido, de manera autónoma, que el proyecto de construcción de vehículos i8 fuera también analizado de manera comparativa por lo que atañe al lugar de producción.

155 A este respecto, debe también tenerse en cuenta el considerando 187 de la Decisión impugnada, según el cual, en esencia, en 2009 el modelo i8 aún no estaba incluido en la decisión de invertir en el emplazamiento de Leipzig. Sólo después de que BMW hubiese adoptado la decisión de localización en Leipzig en relación con el modelo i3, una decisión adicional añadió el modelo i8. De la documentación aportada por la República Federal de Alemania no se desprende que esa segunda decisión atañese también a una elección autónoma en cuanto a la región, sino más bien que requería decidir, de manera adecuada, si era conveniente producir un modelo adicional i8 en el emplazamiento de Leipzig ya seleccionado. Pues bien, esta situación se asemeja a la primera situación prevista en el apartado 22 de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión.

156 Por otra parte, no se había solicitado ninguna ayuda adicional independiente específicamente para el modelo de vehículos i8 y la República Federal de Alemania había confirmado que la inclusión de ese modelo en el proyecto inicial no iba a suponer un aumento del volumen de producción de vehículos eléctricos en el emplazamiento de Leipzig (véase, en este sentido, el escrito de la República Federal de Alemania remitido a la Comisión el 25 de mayo de 2011).

157 En el escrito remitido a la Comisión el 25 de mayo de 2011, la República Federal de Alemania concluía que, aunque la producción de vehículos i8 se situase más bien en la parte más elevada de los límites previstos, durante los dos primeros años de producción, no se iba a superar la estimación total de la inversión. Declaraba expresamente que los volúmenes de fabricación iban a incluirse en el emplazamiento de Leipzig, tanto si se trataba del modelo i3 como si se trataba del modelo i8. Según la República Federal de Alemania, no se contemplaba modificar la notificación a ese respecto.

158 Debe también subrayarse que la República Federal de Alemania había señalado que sólo después de haberse superado determinados efectos ligados a la crisis financiera global el proyecto adoptó una forma más innovadora, e incluso lujosa, incluyendo tecnologías carbono y la creación de un centro técnico de nuevas competencias en Leipzig, que implicaba la planificación de un nuevo proyecto bautizado i8. En este contexto, BMW decidió, en 2010, que en el emplazamiento en cuestión también se llevase a cabo la producción del modelo innovador i8 y la producción de plásticos, lo cual tuvo como efecto un aumento considerable de los costes de inversión con respecto a los inicialmente planificados.

159 Aunque es cierto que después la República Federal de Alemania explica que habría sido posible producir a un menor coste el modelo i8 en el emplazamiento de Múnich, no se ha presentado ningún elemento comparativo a este respecto, contrariamente a lo que había sucedido cuando se optó por localizar la inversión i3 en Leipzig. Por otra parte, no se ha demostrado que la alegación de la Comisión, según la cual parecía razonable «injertar» la producción del modelo i8 en el emplazamiento de Leipzig, ya preparado para el modelo i3, dado que los materiales de producción y las técnicas que había que utilizar eran en gran parte los mismos, adolezca de un error manifiesto de apreciación.

160 En estas circunstancias, la Comisión acertó al estimar que únicamente los costes previstos inicialmente debían considerarse pertinentes. Por tanto, no puede tenerse en cuenta la nueva evaluación de los costes reales, aunque la Comisión fuese informada de ella antes de la adopción de la Decisión impugnada.

161 Por consiguiente, procede desestimar también la presente imputación y, en consecuencia, el segundo motivo en su conjunto.

Sobre el tercer motivo, invocado con carácter subsidiario, basado en la infracción del artículo 108 TFUE, apartado 3, y del Reglamento n.º800/2008, resultante de la limitación del importe de la ayuda a un importe inferior al importe exento de la obligación de notificación

162 Según la demandante, podía obtener de la República Federal de Alemania, con arreglo al proyecto de inversión descrito en la Decisión impugnada, una ayuda basada «en el régimen de ayuda autorizado por el Reglamento n.º 800/2008» y «mencionado en la IZG» hasta el tope de 22,5 millones de euros, en la medida en que se cumplían los requisitos establecidos en dicha Ley alemana. La demandante sostiene que ello era así «independientemente de cualquier notificación, de conformidad con el artículo 6, apartado 2, del Reglamento n.º 800/2008». Por tanto, con carácter subsidiario, la demandante solicita al Tribunal que anule la Decisión impugnada en la medida en que la Comisión se niega expresamente a que se conceda a BMW la ayuda de 22,5 millones de euros.

163 La demandante subraya que de ese modo, contrariamente a lo que hubiese sucedido si no hubiese habido notificación o ésta se hubiese retirado, la Comisión prohíbe a la República Federal de Alemania conceder la ayuda de un importe de 22,5 millones de euros. La demandante sostiene que esto es una infracción del artículo 108 TFUE, apartado 3, y del Reglamento n.º 800/2008, así como un abuso de poder, que menoscaba ilegalmente las competencias de la República Federal de Alemania. Según la demandante, dado que la IZG «es una ayuda existente», la Comisión sólo puede examinar las medidas precisas, notificadas por superar el umbral de notificación. A su entender, por debajo de dicho umbral las ayudas siempre deberían considerarse compatibles con el mercado interior en virtud de la IZG. La parte coadyuvante apoya, en esencia, las alegaciones de la demandante.

164 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante y de la parte coadyuvante.

165 A este respecto, procede recordar que la obligación de notificación constituye uno de los elementos fundamentales del sistema de control establecido por el Tratado FUE en materia de ayudas estatales. En ese sistema, los Estados miembros están obligados, por una parte, a notificar a la Comisión toda medida que pretenda establecer o modificar una ayuda en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, y, por otra parte, a no aplicar dicha medida mientras esta institución no haya adoptado una decisión definitiva sobre la misma, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 108 TFUE, apartado 3 (sentencia de 21 de julio de 2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, apartado 31).

166 La obligación que recae sobre el Estado miembro correspondiente de notificar toda nueva ayuda a la Comisión se precisó en el artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO 1999, L 83, p. 1) (sentencia de 21 de julio de 2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, apartado 32).

167 Ahora bien, según el artículo 109 TFUE, el Consejo de la Unión Europea puede adoptar los reglamentos apropiados para la aplicación de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE y determinar, en particular, las condiciones para la aplicación del artículo 108 TFUE, apartado 3, y las categorías de ayudas que quedan excluidas del procedimiento previsto en esta última disposición (sentencia de 21 de julio de 2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, apartado 33).

168 Asimismo, en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 4, la Comisión puede adoptar reglamentos relativos a las categorías de ayudas públicas sobre las que el Consejo haya determinado, con arreglo al artículo 109 TFUE, que pueden quedar exentas del procedimiento establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 3 (sentencia de 21 de julio de 2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, apartado 34).

169 De este modo, el Reglamento (CE) n.º 994/98 del Consejo, de 7 de mayo de 1998, sobre la aplicación de los artículos [107 TFUE y 108 TFUE] a determinadas categorías de ayudas de Estado horizontales (DO 1998, L 142, p. 1), sobre cuya base fue aprobado posteriormente el Reglamento n.º 800/2008, fue adoptado en aplicación del artículo 109 TFUE (sentencia de 21 de julio de 2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, apartado 35).

170 De ello resulta que, con independencia de la obligación de notificación previa de toda medida dirigida a establecer o modificar una ayuda nueva, impuesta a los Estados miembros en virtud de los Tratados y que constituye uno de los elementos fundamentales del sistema de control de las ayudas de Estado, si una medida de ayuda adoptada por un Estado miembro cumple los correspondientes requisitos establecidos en el Reglamento n.º 800/2008, ese Estado miembro puede acogerse a la posibilidad de quedar dispensado de su obligación de notificación. A la inversa, resulta del considerando 7 del Reglamento n.º 800/2008 que las ayudas de Estado no cubiertas por ese Reglamento quedan sujetas a la obligación de notificación prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3 (sentencia de 21 de julio de 2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, apartado 36).

171 En consecuencia, en cuanto atenuación de la regla general constituida por la obligación de notificación, el Reglamento n.º 800/2008 y los requisitos establecidos en el mismo deben interpretarse de manera estricta (sentencia de 21 de julio de 2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, apartado 37).

172 Este enfoque queda respaldado por los objetivos perseguidos por los reglamentos generales de exención por categorías de ayuda, tal como se exponen en los considerandos 4 y 5 del Reglamento n.º 994/98. En efecto, si bien la Comisión está autorizada a adoptar tales reglamentos para garantizar una vigilancia eficaz de las normas de la competencia en materia de ayudas de Estado y simplificar la gestión administrativa, sin debilitar el control de la Comisión en ese ámbito, tales reglamentos tienen también por objeto aumentar la transparencia y la seguridad jurídica. El cumplimiento de los requisitos establecidos por esos reglamentos, incluido por lo tanto el Reglamento n.º 800/2008, permite asegurar la plena consecución de esos objetivos (sentencia de 21 de julio de 2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, apartado 38).

173 En el presente asunto, el Tribunal observa, por lo que atañe más concretamente a las ayudas regionales que superan los umbrales establecidos y, por tanto, están sujetas a la obligación de notificación individual a la Comisión, de conformidad con el artículo 6, apartado 2, del Reglamento n.º 800/2008, que no pueden evaluarse con arreglo a dicho Reglamento, dado que no entran dentro de su ámbito de aplicación, sino que deben evaluarse conforme a la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión, cuando se cumplen los requisitos establecidos en las Directrices y, de manera más general, a la luz de las exigencias previstas en el artículo 107 TFUE, apartado 3 (véanse, asimismo, los apartados 65 a 67 anteriores).

174 En efecto, por lo que respecta a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 6, apartado 2, del Reglamento n.º 800/2008, debe subrayarse que esta disposición debe interpretarse a la luz y dentro del contexto del artículo 6, apartado 1, del mismo Reglamento, con arreglo al cual «el presente Reglamento no se aplicará a la ayudas individuales, concedidas en aplicación de un régimen de ayudas o como ayudas *ad hoc*, cuyo equivalente en subvención bruta supere los umbrales [previstos]». En cambio, y contrariamente a lo que alega la demandante, únicamente con respecto a las ayudas que son conformes con el Reglamento y que no superan el umbral de notificación es preciso remitirse al considerando 5 de éste, el cual prevé lo siguiente:

«El presente Reglamento debe eximir a las ayudas que reúnan todas las condiciones pertinentes en él establecidas y a los regímenes de ayudas, siempre que cualquier ayuda individual que se pueda conceder en el marco de dichos regímenes reúna todas las condiciones pertinentes previstas en el presente Reglamento. A fin de garantizar la transparencia y un control más eficaz de las ayudas, toda

medida de ayuda individual concedida al amparo del presente Reglamento debe incluir una referencia expresa a la disposición aplicable del Capítulo II [del presente Reglamento] y al Derecho en que se base la ayuda individual.»

175 En el mismo sentido, es preciso recordar que, conforme a las Directrices y, en particular, a su punto 64, los Estados miembros tienen la obligación de notificar individualmente a la Comisión determinadas ayudas en favor de grandes proyectos de inversión, con arreglo a un régimen de ayudas existente, cuando la ayuda reúna las condiciones definidas en las antedichas Directrices.

176 En estas circunstancias, contrariamente a lo que sostienen la demandante y la parte coadyuvante, no puede considerarse que a la ayuda en cuestión le sea aplicable una excepción por estar comprendida dentro del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 800/2008. En efecto, al superar la ayuda el límite más allá del cual una notificación es obligatoria, la Comisión estimó acertadamente que debía evaluarla en tanto que ayuda individual en vez de como una ayuda comprendida dentro del ámbito de aplicación del Reglamento de exención por categorías o como una ayuda existente autorizada (véanse, por analogía, las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Comisión/Italia, C-467/15 P, EU:C:2017:24, puntos 61 a 73 y jurisprudencia citada).

177 El Tribunal considera que, en el presente asunto, ninguna de las disposiciones citadas por la demandante o por la parte coadyuvante permiten sustentar su alegación de que la Comisión sobrepasó su competencias al evaluar, en su conjunto, la ayuda notificada en términos de su conformidad con el mercado interior y no sólo en términos del importe que superaba el umbral de notificación. En particular, debe subrayarse a este respecto que el hecho de que la Comisión tome la decisión de autorizar una ayuda que le ha sido notificada tiene consecuencias jurídicas importantes y obligatorias, sujetas sólo a una eventual impugnación ante los jueces de la Unión. Se trata, por tanto, de un régimen procedimental diferente del de una exención por categoría, que sigue un enfoque basado en una presunción de conformidad con el mercado interior. En circunstancias como las del presente asunto, una presunción de conformidad de la ayuda hasta un determinado umbral no puede prevalecer sobre su apreciación individual, ya que ha quedado acreditado que la ayuda estaba sujeta a la obligación de notificación, es decir, que se consideraba que tenía, *prima facie*, una importancia particular por lo que respecta a sus eventuales efectos sobre la competencia.

178 Asimismo, según el tenor del considerando 56 de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión «la Comisión puede decidir aprobar, condicionar o prohibir la ayuda». A continuación, ese mismo considerando indica, por una parte, que, si adopta una decisión condicional de conformidad con el artículo 7, apartado 4, del Reglamento n.º 659/1999, puede imponer condiciones para limitar el posible falseamiento de la competencia y velar por la proporcionalidad de la ayuda y, por otra parte, que, en especial, puede reducir el importe de la ayuda notificado o la intensidad de la ayuda a un nivel que considere proporcional y por ello compatible con el mercado interior.

179 Contrariamente a lo que sostiene la demandante, las conclusiones anteriormente mencionadas no quedan invalidadas por la referencia a la nota a pie de página relativa al apartado 56 de la Comunicación relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión, que indica que, «sin embargo, cuando la ayuda se concede sobre la base de un régimen de ayuda regional existente, cabe destacar que el Estado miembro conserva la posibilidad de conceder esta ayuda hasta el nivel que corresponde al importe máximo permitido para una inversión con unos gastos subvencionables de 100 millones [de euros] conforme a las normas aplicables». En efecto, no puede considerarse que esta nota a pie de página tenga prioridad sobre el hecho de que la ayuda de que se trata en el presente asunto, notificada de conformidad con el artículo 6, apartado 2, del Reglamento n.º 800/2008, deba apreciarse en tanto que ayuda individual y no en tanto que ayuda concedida en virtud de un régimen de ayudas aprobado. A este respecto, ya se ha señalado que, con arreglo a la Comunicación en cuestión y en el marco del análisis efectuado conforme al artículo 107 TFUE, apartado 3, correspondía a la Comisión apreciar, en particular, el

carácter incentivador y proporcional de la ayuda. Pues bien, fue basándose en esto como la Comisión consideró que la ayuda sólo era compatible con el mercado interior hasta un importe de 17 millones de euros, correspondiente a la diferencia de costes ente el emplazamiento de Múnich y el de Leipzig, evaluada en la fecha de la decisión relativa a la inversión y a su localización.

180 Asimismo, por las razones indicadas, deben rechazarse las alegaciones de la parte coadyuvante, expuestas en los apartados 61 a 67 del escrito de formalización de la intervención, según las cuales, en esencia, en el presente asunto debería considerarse que la ayuda en cuestión estaba comprendida, hasta el umbral de notificación, dentro de un régimen de ayuda existente que la Comisión ya había supuestamente analizado por lo que atañe a su conformidad con el mercado interior. Por el contrario, el Tribunal estima que la ayuda notificada en el presente asunto, que superaba los umbrales previstos para una notificación individual, debe considerarse sujeta a una reserva a la aprobación o a la exención, aplicable al régimen general de ayuda en cuestión, es decir, a la IZG (véase, por analogía, la sentencia de 6 de julio de 1995, AITEC y otros/Comisión, T-447/93 a T-449/93, EU:T:1995:130, apartados 124 a 131).

181 En estas circunstancias, procede concluir que la Comisión consideró acertadamente que sólo un análisis individual permitía legitimar esa ayuda o una parte de ella. Además, es preciso señalar que la necesidad de ese examen se atiene a la finalidad del artículo 107 TFUE, que, en tanto que norma sobre la competencia, tiene como objetivo impedir, en principio, que la concesión de ayudas por los Estados miembros falsee la competencia o el comercio en el mercado interior. Este enfoque es también conforme con los principios que se desprenden de la sentencia de 6 de marzo de 2002, Diputación Foral de Álava y otros/Comisión (T-127/99, T-129/99 y T-148/99, EU:T:2002:59), apartados 228 y 229, según la cual las ayudas que superen los límites máximos previstos por un régimen de ayuda, aun cuando se trate de un régimen general de ayuda que haya sido objeto de una decisión de aprobación, no pueden considerarse totalmente amparadas por este último.

182 Por consiguiente, debe desestimarse también el tercer motivo invocado por la demandante, sin que sea necesario, en cualquier caso, pronunciarse sobre el fondo de la cuestión relativa a si, en el supuesto de que el proyecto de ayuda de que se trata se hubiera limitado a 22,5 millones de euros, el proyecto habría cumplido los requisitos establecidos en la IZG, y, por tanto, desestimarse el recurso en su totalidad.

Costas

183 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

184 Al haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante procede condenarla a cargar, además de con sus propias costas, con las de la Comisión, conforme a lo solicitado por ésta.

185 La parte coadyuvante cargará con sus propias costas, conforme a lo dispuesto en el artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar a Bayerische Motoren Werke AG a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.**

3) **Freistaat Sachsen cargará con sus propias costas.**

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de septiembre de 2017.

Firmas